O CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS COMO UMA INFRAESTRUTURA

Luciana de Farias e Rafael de Brito Dias
Departamento de Política Científica e Tecnológica - Unicamp

Resumo: Este trabalho propõe uma análise do Cadastro Único para Programas Sociais a partir dos Estudos de Infraestrutura (EI). Para os EI, infraestruturas são sistemas compostos de artefatos físicos, recursos humanos, instituições e leis; que servem como soluções para a produção de bens e serviços. Conceituamos o Cadastro Único como infraestrutura, primeiro por sua composição heterogênea – gestores, leis, software, formulários etc. Segundo, porque através do Cadastro Único o Governo Federal criou uma expertise em identificar a população mais pobre do país através de sua implementação descentralizada e do uso intensivo de TICs, juntamente com outras instituições como o IBGE e o IPEA; essa expertise tem condicionado a formulação de outras políticas sociais. O presente trabalho busca recuperar os arranjos e escolhas embutidos nesse sistema tecnológico a partir da hipótese de que o Cadastro Único é mais que uma ferramenta, mas sim é uma Infraestrutura. O trabalho visa aproximar os Estudos Sociais da Ciência e da Tecnologia do campo da Análise de Políticas Públicas. Espera-se que esse trabalho traga à luz novas questões tanto para os formuladores de políticas públicas quanto para os desenvolvedores de tecnologia.
Palavras-chave: Bolsa Família; Cadastro Único; Infraestrutura

Introdução

O presente artigo foi elaborado a partir da pesquisa de mestrado "O Programa Bolsa Família ao Avesso: Uma Análise do Cadastro Único Para Programas Sociais como uma Infraestrutura" - ainda em andamento. A pesquisa trata da relação do Cadastro Único com o Programa Bolsa Família (PBF), na perspectiva do Cadastro Único como uma Infraestrutura.

O PBF tem sido objeto de muitos estudos, teses, dissertações, debates nacionais e internacionais[1] nos quais o Cadastro Único é apresentado como uma *ferramenta* que viabiliza a

[1] Sobre a história do Programa Bolsa Família ver: (Silva, Yazbek, & di Giovanni, 2012); sobre o Cadastro Único ver: (SAMBIASE, BARROS, & ANDRADE, 2013); análise qualitativa do Bolsa Família: (Pinzani & Rego, 2014); sobre a relação do Bolsa Família com saúde, educação, trabalho e emprego; avaliações de impacto; desafios e perspectivas ver: (Campello & Neri, 2013); sobre a gestão intersetorial do Bolsa Família ver: (SILVA, 2013); sobre a repercussão internacional do Bolsa Família ver: (United Nations Development Programme, 2014) e Sítio "Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza" <https://www.wwp.org.br/>.

identificação dos beneficiários do PBF – e outros programas - e que também pode servir para o planejamento de ações dos governos federal, estaduais e municipais voltadas para população mais pobre. Nesta dissertação, no entanto, o Cadastro Único será interpretado como uma infraestrutura de informação, isso significa que será investigado as escolhas e relações imbricadas no desenho e execução do Cadastro.

Lançado em 2003, o Programa Bolsa Família é um Programa de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), modelo de política de distribuição de renda que vem se estabelecendo nos países em desenvolvimento, principalmente na América Latina[2]. O Programa Bolsa Família (PBF) possui três eixos principais: a transferência monetária que promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades que reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social, e o compromisso do poder público em oferecer esses serviços; e as ações e programas complementares que objetivam o desenvolvimento das famílias de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

Todos os meses, o governo federal deposita uma quantia para as famílias que fazem parte do programa. O saque é feito com cartão magnético, emitido preferencialmente em nome da mulher chefe da família. Hoje o PBF não só beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país, mas também desempenha um papel determinante na política social brasileira.

O PBF se destaca pela complexidade de sua implementação e alcance de sua cobertura:

> No mês de abril de 2015, existiam 27.189.653 famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais, o que corresponde a 81.811.228 pessoas cadastradas, [distribuídas nos 5.570 municípios do país]. [...] O Programa Bolsa Família beneficiou, no mês de maio de 2015, 13.732.792 famílias, que receberam benefícios com valor médio de R$ 167,95. O valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R$ 2.306.454.411,00 no mês [de maio] (SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO, 2015).

[2] Exemplos: Argentina (Jefes y Jefas); Chile (Chile Solidário); Peru (Juntos); Nicarágua (Red de Protección Social — RPS); México (Oportunidades/Progresa); Colômbia (Familias em acción); Honduras (Programa e Asignación Familiar) e Jamaica (Programme of Advancement Through Health and Education).

Umas das características da implementação do PBF mais exploradas em estudos sobre o Programa é a descentralização: tanto o governo federal quanto os governos municipais e estaduais têm responsabilidades na gestão do PBF, o que é considerado uma inovação em termos de gestão de política pública.

Os aspectos do PBF descritos acima contam com o suporte do Cadastro Único Para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), base de dados informatizada que contém informações sobre as famílias beneficiárias do PBF. O Cadastro Único existe desde 2001, portanto antes da implementação do PBF - 2003. Desde sua criação seu objetivo central era retratar a situação socioeconômica da população de baixa renda de todos os municípios brasileiros e servir de ferramenta para viabilizar os Programas de Transferência de Renda do Governo Federal que começavam a ser implementados no final do governo FHC. O momento de criação do PBF será explorado com mais detalhes em uma seção deste artigo.

Não obstante, a expertise em identificar as populações extremamente pobres num território de proporções continentais e tão heterogêneo é um dos êxitos do programa que o leva inclusive a ser destaque internacional. Em relatório da ONU, o Programa foi indicado como exemplo de sucesso a ser seguido por outros países (UNPD, 2014). A respeito desse relatório, a presidenta Dilma Rousseff em discurso oficial referiu-se ao PBF como uma tecnologia social: “Sim, nós construímos a tecnologia social mais avançada do mundo" e ainda comentou a possibilidade de transferência dessa tecnologia para outros países: “exportamos para o mundo uma tecnologia social capaz de combater a fome” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2013).

Dada a importância do Cadastro Único, o presente artigo parte da hipótese de que ele é mais do que uma ferramenta, é uma infraestrutura na qual escolhas e relações imbricadas no seu funcionamento influenciam diretamente no desenho e na execução das políticas sociais em todos os níveis da administração pública (federal, estadual e municipal). É uma tecnologia “viva” e em constante construção junto com novos marcos legais e institucionais das políticas sociais e com muito trabalho dos cadastradores e gestores municipais que atuam na “ponta” do PBF.

Dessa forma, sugerimos uma abordagem do Cadastro Único sob a perspectiva dos Estudos Sociais da Ciência e da Tecnologia, mais especificamente dos Estudos de Infraestrutura (EI). Os autores dos EI assumem que as metodologias tradicionais de desenvolvimento de sistemas

são frequentemente baseadas em um conjunto de ideias racionalistas e mecanicistas sobre os artefatos e a infraestrutura. Esse tipo de metodologia pressupõe que tarefas devem ser automatizadas e bem-estruturadas, a área de atuação bem-compreendida, e que os requisitos do sistema podem ser determinados formalmente por uma avaliação das necessidades feita *a priori*. Caso essa metodologia seja seguida corretamente, o sucesso e a aderência ao sistema são garantidos; falhas podem ser atribuídas à falta de clareza e organização de ideias ou à teimosia do usuário. Não por acaso os manuais de *Management Information Systems*[3] (Sistema de Informações Gerenciais) dedicam boa parte a técnicas de como superar a resistência das pessoas que eventualmente farão uso dessas tecnologias (STAR & RUHLEDER, 1994).

Pensando no caso do Cadastro Único, concebê-lo como uma mera ferramenta informacional é ainda mais difícil. Uma análise superficial já revela que há escolhas e posições políticas – algumas mais, outras menos salientes – embutidas nesse sistema. Então, o objetivo da pesquisa é investigar: quais são essas decisões e como elas foram tomadas? Ou, dito da forma como a literatura dos EI sugere, quais são as relações de infraestrutura do Cadastro Único?

O objetivo do artigo é apresentar um mapa amplo do andamento da pesquisa e questões que ainda serão exploradas. O artigo está dividido em três seções: a primeira apresenta aspectos gerais do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, a segunda traz uma breve revisão bibliográfica dos Estudos de Infraestrutura, a terceira busca relacionar os Estudos de Infraestrutura com o Cadastro Único apresentando a sua fase de criação e consolidação como um grande sistema tecnológico. Por fim, apresentamos considerações finais sobre o andamento da pesquisa.

[3] Abordagem para o estudo das necessidades de informação na gestão de uma organização em todos os níveis de tomada de decisões operacionais, táticas e estratégicas. Seu objetivo é projetar e implementar procedimentos, processos e rotinas que fornecem relatórios detalhados de forma precisa, consistente e em tempo hábil. Em um sistema de informações gerenciais, sistemas informatizados modernos, recolhem continuamente dados relevantes, tanto de dentro como de fora da organização. Esses dados são, então, processados, integrados e armazenados em um banco de dados centralizado, onde são constantemente atualizados e disponibilizados a todos os que têm autoridade para acessá-lo, de uma forma que se adapte à sua finalidade.

1. O Programa Bolsa Família

Hoje o PBF está consolidado como um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. O Quadro 1 detalha os critérios de elegibilidade e valores dos benefícios. As famílias consideradas extremamente pobres, com renda mensal por pessoa menor do que R$ 77 recebem o benefício fixo de R$ 77 além dos benefícios variáveis se for o caso. Famílias com renda mensal por pessoa entre R$ 77,01 e R$ 154 tem direito aos benefícios variáveis de R$ 35 para filhos de até 15 anos, gestantes ou nutrizes, limitados a cinco por família, benefício vinculado aos adolescentes de 16 e 17 anos, de 42 reais, limitados a dois por família.

Quadro 1 – Critérios de Elegibilidade e Valores do Benefício do Programa Bolsa Família

Extrema pobreza (Renda mensal per capta < ou = R$ 77,00)				
Benefício fixo	**Benefícios variáveis**			
R$ 77,00	**Ocorrência de membros na família**	**Gestantes (Benefício de 09 meses)**	**Crianças de 0 a 15 anos**	**Jovens de 16 e 17 anos**
	01	**R$ 35**	**R$ 35**	**R$ 42**
	02	**R$ 70**	**R$ 70**	**R$ 84**
	03	**R$ 105**	**R$ 105**	**R$ 84**
	04	**R$ 140**	**R$ 140**	**R$ 84**
	05	**R$ 175**	**R$ 175**	**R$ 84**
	Mais de 05	**R$ 175**	**R$ 175**	**R$ 84**
Pobreza (Renda mensal per capta entre R$ 77,01 e R$ 154,00)				
Benefício fixo	**Benefícios variáveis**			
R$ 00,00	**Ocorrência de membros na família**	**Gestantes (Benefício de 09 meses)**	**Crianças de 0 a 15 anos**	**Jovens de 16 e 17 anos**
	01	**R$ 35**	**R$ 35**	**R$ 42**
	02	**R$ 70**	**R$ 70**	**R$ 84**
	03	**R$ 105**	**R$ 105**	**R$ 84**
	04	**R$ 140**	**R$ 140**	**R$ 84**
	05	**R$ 175**	**R$ 175**	**R$ 84**
	Mais de 05	**R$ 175**	**R$ 175**	**R$ 84**

Elaboração própria com base em informações do MDS (2014)

A seleção das famílias para o PBF é feita com base nas informações registradas pelo município no Cadastro Único. A entrada da família no Cadastro Único pode ser feita pela própria família que procura a prefeitura ou o centro de assistência social da cidade. Em algumas cidades assistentes sociais buscam as famílias em regiões com população considerada vulnerável – estratégia chamada de busca ativa. Com base nesses dados, o MDS seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas para receber o benefício, no entanto, o cadastramento não implica a entrada imediata das famílias no programa e o recebimento do benefício. O Cadastro Único também serve para o acompanhamento dessas famílias através das condicionalidades.

As condicionalidades são a exigência de acompanhamento da saúde das mulheres e crianças e também da matrícula das crianças no ensino regular como condição para receber o benefício. O foco é que através da educação e da saúde as famílias tenham condições de sair da situação de pobreza e também serve para reforçar o compromisso do poder público em oferecer serviços básicos à população. Veja a seguir no Quadro 2 as condicionalidades exigidas pelo PBF.

Quadro 2 – Condicionalidades do Programa Bolsa Família

Educação	**Saúde**
Para famílias com crianças e adolescentes até 17 anos: • Informar os gestores locais de imediato sobre eventuais mudanças de escola, para não prejudicar o processo de acompanhamento da frequência escolar. *Para famílias com crianças até 15 anos* • Todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente	*Para gestantes e nutrizes* • Devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. *Para famílias com crianças até 7 anos* • Acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças. *Mulheres de 14 a 44 anos*

matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. *Para famílias com adolescentes de 16 e 17 anos* • Todas os adolescentes devem estar devidamente matriculados e com frequência de, no mínimo, 75%.	• Acompanhar o cartão de vacinação

Elaboração própria com base em informações do MDS (2014)

O acompanhamento das condicionalidades é feito pelo Sistema de Condicionalidades (Sicon) juntamente com os dados do Cadastro Único, Sistema Único de Saúde (SUS) e Ministério da Educação (MEC). Quando alguma condicionalidade não é cumprida o beneficiário é advertido e as causas desse descumprimento pode ser averiguada, em caso de reincidência é avaliado se é necessária alguma ação de acompanhamento dessa família, no caso de não haver chances de reverter o descumprimento das condicionalidades, a família pode ter o benefício do Bolsa Família bloqueado, suspenso ou até mesmo cancelado.

A gestão do programa é descentralizada e compartilhada entre a União, estados, Distrito Federal e municípios. Os entes federados trabalham em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução. Detalhes sobre a gestão descentralizada serão apresentados no decorrer do artigo.

2. Os Estudos de Infraestrutura

Os Estudos de Infraestrutura (EI) compõem uma corrente inaugurada pelos trabalhos de Tomas Hughes (1983, 1987) sobre a história das redes elétricas e o desenvolvimento de grandes sistemas tecnológicos. Os conceitos de Hughes ganham notoriedade a partir dos estudos das Infraestrutura de Informação no final dos anos 1990, não por acaso, época em que o uso da internet começa a se popularizar (STAR & RUHLEDER, 1997; JACKSON, EDWARDS, BOWKER, &

KNOBEL, 2007; HANSETH & MONTEIRO, 1998).

Nos EI, infraestrutura pode ser o hardware, rede elétrica, linhas de trem, estradas, etc.; também pode ser entendida como os sistemas sociais soft, sistemas de educação, saúde pública e etc; há também as cyberinfrastructures ou e-infrastructures que são os sistemas baseados em dados e tecnologias da informação voltadas a criar, disseminar e preservar os dados científicos, informação e conhecimento; outros autores se dedicam a análise da emergência das infraestruturas de informação, sistemas de informação e comunicação de larga escala, que surgem junto com o desenvolvimento da internet; há também a possibilidade de conceituar a natureza como infraestrutura, a bacia hidrográfica do Canal do Panamá, ou outras bacias e rios que servem ao abastecimento de água ou energia, por exemplo.

Para Jackson et al (2007), infraestrutura pode ser definida sinteticamente como uma coisa (ou uma classe de coisas) definida por certas qualidades e características: escala, escopo, durabilidade (ou resiliência), acessibilidade, e certo tipo de alcance ao longo do tempo, espaço e extensão de atividade humana e institucional.

Star e Ruhleder (1996) apresentam uma definição sumária do que é infraestrutura, sendo que esta deve ser:

• Incorporada em outras estruturas, arranjos sociais e tecnologias;

• Transparente (no sentido de ser invisível, imperceptível), uma vez estabelecido, "reaparece" somente em momentos de inoperância ou "queda";

• Definida pelo seu alcance dentro de sua locação espacial e temporal;

• Compreendido como membro da associação profissional, social, ou comunidade cultural;

• Estar profundamente ligada com convenções de prática e outras tarefas da rotina das pessoas/comunidades no qual está instalado;

• Ser construída sobre, conformado e constrangido por relações de base já instaladas;

• Fixada e alterada em incrementos modulares, através de processos complexos de negociação e ajuste mútuo com sistemas adjacentes, estruturas e práticas.

Edwards (2003), propõe uma definição mais ampla do que é infraestrutura: "*Given the heterogeneous character of systems and institutions referenced by the term, perhaps "infrastructure" is best defined negatively, as those systems without which contemporary societies cannot function"* (EDWARDS, 2003, p.187). Esse autor também enfatiza que toda infraestrutura

é sociotécnica por natureza, são arranjos organizacionais que comunicam-se com um background de conhecimento, possuem aceitação geral e resiliência e sua acessibilidade é quase onipresente.

Hanseth e Monteiro (1998) analisam infraestruturas de informação (sistemas de gerenciamento de hospitais, por exemplo) utilizando a noção de escala como o processo no qual determinado produto ou processo é tomado de um arranjo e expandido em tamanho e escopo mantendo o mesmo arranjo, mas também incorporando arranjos novos. Esse aumento em escala incorpora tanto artefatos quanto recursos humanos, instituições, etc.

Entretanto, comumente, uma infraestrutura tende a ser definida como um substrato: algo sobre o qual outras coisas "andam" ou "operam". Metaforicamente, poderia ser representada como um sistema de trilhos sobre os quais vagões correm. Infraestrutura nesta imagem é algo construído, conservado e, então, submerso em um plano de fundo invisível, mas os EI sugerem a conduta de "inversão infraestrutural", ou seja, recuperar os arranjos da "ordenação do mundo" (world-ordering) embutidos nos sistemas que tomamos como concebidos (STAR & RUHLEDER, K., 1994; BOWKER & STAR, S.L., 1998). Nessa perspectiva, uma infraestrutura é fundamentalmente e sempre uma relação, nunca uma coisa (JEWETT & KING, 1991 apud STAR & RUHLEDER, 1994, grifo das autoras).

A "inversão infraestrutural" busca decompor a ênfase em coisas ou pessoas como as únicas causas de transformações e foca nas relações infraestruturais. Retomando a metáfora dos trilhos de trem a partir da inversão infraestrutural as ferrovias não são consideradas somente um meio de passagem dos vagões. Considera-se, portanto, a relação entre as ferrovias, os horários dos trens e as estruturas burocráticas de gestão. Nessa inversão, as explicações históricas tradicionais dão lugar a uma análise que revela como escolhas e políticas embutidas nesses sistemas se transformam em componentes articulados. O substrato torna-se substância (STAR & RUHLEDER, 1994, p.253, grifo das autoras, tradução livre do original em inglês).

No entanto, os grandes sistemas tecnológicos não surgem prontos: pelo contrário, vão surgindo com o passar do tempo, como resultados históricos de processos de média e longa duração, cujo crescimento é determinado pela 'base instalada' pré-existente. Assim, a Infraestrutura de Informação (II), uma vez executada, provê tanto recursos como restrições para novos desenvolvimentos, implicando em raras mudanças radicais ou repentinas, pois estas tendem a ocorrer a partir da base já instalada (HANSETH & MONTEIRO, 1998). Quando podem atender

mais de um propósito, as Infraestruturas de Informação terminarão por ser utilizadas para serviços que, inclusive, poderão ser acessados por outras infraestruturas (SUN, 2010).

Esse ponto de vista assume que o trabalho humano pode ser substituído por tecnologia, mas interações sociais também podem suprir falhas técnicas eficientemente. Não há preferência por um ou outro tipo de solução, a questão é reconhecer sua intercambialidade. Ou seja, as fronteiras entre o social e tecnológico são fluidas, e muitas vezes podem ser deslocadas em qualquer direção.

Mais que uma metodologia, os EI sugerem uma imaginação infraestrutural: qualidade de pensamento que "prevê o cumprimento de funções ligando sistemas heterogêneos (alguns novos, outros ainda a ser construídos), incluindo os atores humanos, instituições e procedimentos, movendo-se entre o técnico e o social sempre que necessário para alcançar (e revisar) a meta" (JACKSON, et al, 2007, p.6).

3. Criação e consolidação do Cadastro Único

Grandes sistemas tecnológicos como o Cadastro Único não surgem prontos: pelo contrário, vão surgindo com o passar do tempo, como resultados históricos de processos de média e longa duração, cujo crescimento é determinado pela 'base instalada' pré-existente. Assim, a Infraestrutura de Informação (II), uma vez executada, provê tanto recursos como restrições para novos desenvolvimentos, implicando em raras mudanças radicais ou repentinas, pois estas tendem a ocorrer a partir da base já instalada (HANSETH & MONTEIRO, 1998). Quando podem atender mais de um propósito, as II terminarão por ser utilizadas para serviços que, inclusive, poderão ser acessados por outras infraestruturas (SUN, 2010). Nesta seção analisaremos o processo de concepção do Cadastro Único e sua fase inicial de consolidação.

3.1 Os primeiros programas de transferência de renda brasileiros

Entre as profundas transformações do processo de abertura política em 1988, consolidadas na Constituição Federal de 1988, destaca-se o processo de descentralização que proporcionou autonomia aos níveis subnacionais do governo (estados e municípios) no que

concerne a políticas públicas, setores administrativos e fiscais. “Assim, o debate sobre as desigualdades sociais do Brasil ganhou tanto interesse renovado como um novo quadro institucional” (LAVINAS, BARBOSA, & TOURINHO, 2001). Não por acaso os primeiros programas de transferência de renda condicionada são iniciativas municipais, conforme será abordado oportunamente.

A Constituição de 1988 consagra a noção de que, além dos direitos políticos, os cidadãos brasileiros também tinham direitos sociais, que vão deste o direito ao emprego e à educação até o direito ao atendimento, pelo setor público, de suas necessidades na área da saúde e do seguro social. A instituição da Seguridade Social permitiu que a assistência social extrapolasse a cultura da solidariedade se transformando numa política de direito afirmando que mesmo os excluídos do mercado de trabalho são cidadãos brasileiros.

A noção dos direitos sociais foi materializada na Constituição de 1988 por meio da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) que assegurou benefícios assistenciais, denominados Benefícios por Prestação Continuada[4], a título individual, no valor de um salário mínimo, a todas as pessoas idosas[5] e às portadoras de deficiência com renda familiar per capita igual ou inferior a um quarto do salário mínimo. “Assim, os benefícios não-contributivos, que antes eram escassos, além de caracterizadamente emergenciais e *in natura* – programa do leite e a doação de cestas de alimentos [...] –, ganham escala, tomando como referência o salário mínimo” (LAVINAS, 2004).

O debate sobre os programas de transferência de renda ganha destaque no Brasil em 1991, sendo este o primeiro momento de inserção da temática das políticas de transferência de renda na agenda pública. Logo em seguida, ainda em 1991, foi introduzido ao debate a ideia de articular a garantia de uma renda mínima à família que tivesse filhos matriculados na escola. A pretensão era instituir uma política social que, no curto prazo, amenizasse a pobreza e, no longo prazo, reduzisse sua reprodução geracional.

Dessa forma, o debate sobre os programas de renda mínima no Brasil passa a ter a sustentação de dois argumentos. Primeiro, a noção – bastante razoável, é preciso salientar – que é custoso às famílias pobres manter seus filhos na escola. Segundo, o reconhecimento da deficiência

[4] Nesta época chamava-se Renda Mensal Vitalícia

[5] Com idade acima de 67 anos, reduzida a 65 anos a partir de 2004.

da formação educacional como um fator limitante para elevação da renda de futuras gerações, ou seja, nota-se que há um ciclo vicioso de reprodução da pobreza. Sendo assim, propõe-se que ao compensar financeiramente famílias pobres para garantir a ida de seus filhos à escola, criar-se-ia a possibilidade de rompimento do ciclo da pobreza. Essa proposta considera a família enquanto unidade beneficiária dos Programas de Transferência de Renda e vincula a transferência monetária com a educação, o que significa associar uma política compensatória (transferência monetária) com uma política estruturante (educação) (SILVA, 2007).

Ao mesmo tempo, no Brasil, havia um forte debate em torno da fome e da miséria. Nos anos 1993 e 1994, o sociólogo Betinho (Herbert José de Souza) foi uma figura influente ao liderar o movimento "Ação de Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida" (1992/1993).

Em suma, no início da década de 1990 os Programas de Transferência de Renda (PTR) e os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) passam a integrar a agenda pública. Registra-se também nesse momento a introdução do debate sobre a instituição de uma Renda de Cidadania, destinada a todos os brasileiros, sem qualquer restrição. O Senador Eduardo Suplicy[6] é a figura mais proeminente desse debate no Brasil, em 1991 apresentou um Projeto de sua autoria ao Congresso Nacional, propondo a instituição de uma Renda Básica de Cidadania[7] para todos os brasileiros e mesmo para estrangeiros residindo no Brasil por cinco ou mais anos.

Os primeiros PTRCs implementados no Brasil foram iniciativas municipais. Em janeiro de 1995, foram lançados, no Distrito Federal pelo Governador Cristovam Buarque (filiado ao PT na época) e em Campinas pelo prefeito José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB), programas de transferência de renda para famílias com crianças condicionada à frequência escolar dessas crianças.

Esses programas eram similares e se multiplicaram em muitos outros municípios e estados pelo país. Em 2001, mais de mil prefeituras haviam adotado algum programa de transferência

[6] Senador de 1991 a 2014, três mandatos consecutivos, todos pelo PT.

[7] O Projeto foi aprovado em 2004: LEI Nº10.835, DE 8 DE JANEIRO DE 2004. [online]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm> Acesso em: [09 jan., 2015].

condicional de renda ao modelo dos programas do Distrito Federal e de Campinas (LAVINAS, BARBOSA, & TOURINHO, 2001).

Após a multiplicação de experiências municipais e estaduais de implementação de programas de garantia de renda às famílias pobres, com crianças e adolescentes, o governo federal lança também suas próprias iniciativas: em 1996 o Programa de erradicação do Trabalho Infantil (PETI), como programa piloto; em 1999 o Agente Jovem, uma 'continuação do PETI para os adolescente de 15 a 17 anos; em 2001 o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", no mesmo ano é criado o Bolsa Renda; no ano seguinte o Auxílio Gás e em 2003 o Cartão Alimentação. O Quadro 1, apresentado a seguir, apresenta detalhes desses programas.

Entretanto, é importante reportar que, para que os programas de transferência de renda federais pudessem existir, foi fundamental a regulamentação em 1998: "[da] legislação que autorizava o Poder Executivo a conceder apoio financeiro a programas de renda mínima associados a ações socioeducativas instituídos por municípios que não dispusessem de recursos financeiros suficientes para financiar integralmente sua implementação" (FONSECA E ROQUETE, 2005, p.125).

Quadro 3 - Programas de Transferência de Renda do Governo Federal Antecedentes ao Programa Bolsa Família no período de 1996 a 2003

Programa/Ano	Ministério	Objetivo	Valor do repasse [8]	Cadastramento
Programa de erradicação do Trabalho Infantil, 1996	Previdência e Assistência Social	Famílias com uma renda *per capita* de até meio salário mínimo com crianças em situação de trabalho infantil	Bolsa de R$ 25 por criança nas áreas rurais e de R$ 40 nas áreas urbanas[9], mais R$20 por criança que participasse da "Jornada Ampliada"[10]	Cadastro do PETI
Agente Jovem, 1999	Previdência e Assistência Social	Jovens de 15 a 17 anos pertencentes a famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo em situação de risco social	Bolsa R$65 mensais por jovem	Cadastro do Agente Jovem

[8] Valores da época em que os programas foram criados, sem correções.

[9] Municípios com uma população igual ou superior a 250 mil habitantes.

[10] Atividades socioeducativas no contra turno escolar.

Bolsa Escola, 2001	Educação	Famílias com crianças de 06 a 15 anos com renda *per capita* inferior a R$ 90	R$15 por mês por criança de até 15 anos, no máximo para três crianças	CADBES
Bolsa Alimentação, 2001	Saúde	Gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade pertencentes a famílias com renda *per capita* inferior a R$ 90	R$ 15 por beneficiário, até o limite de três bolsas por família beneficiada	CADBAL
Bolsa Renda, 2001[11]	Integração Nacional	População atingida pelos efeitos da estiagem na Região Nordeste e no norte do Estado de Minas Gerais	R$ 60 por três meses	Cadastro único
Programa Auxílio-Gás, 2001	Minas e Energia	Famílias com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo	R$ 7,50 por mês, por família, pagos bimestralmente	Cadastro único
Cartão Alimentação, 2003	Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome	Famílias com renda *per capita* entre R$ 50,01 e R$100 sem crianças ou adolescentes na faixa etária de 0 a 15 anos	R$ 58,00 mensais por família	Cadastro único

Fonte: Elaboração própria com base em Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001; Medida provisória nº 2.213-1, de 30 de agosto de 2001; Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de Setembro de 2001; Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002; Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003; site MDS, Programas Remanescentes (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2015e) ; Manual do Peti (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 12), (CARVALHO I. M., 2004, p. 51), Portaria nº 879 de 03 de dezembro de 2001.

O recebimento de todas as bolsas listadas acima estava sujeito à comprovação de insuficiência de renda, sendo, portanto *means-test*[12], o pagamento das bolsas feito pela Caixa Econômica Federal através de um cartão magnético. Cada bolsa estava associada a um cartão, de modo que, caso uma família recebesse mais de uma bolsa, ela teria mais de um cartão. Todos esses programas definiam a família[13] como unidade beneficiária. Além disso, esses programas têm em comum determinadas contrapartidas, como frequência escolar de crianças e adolescentes, retirada

[12] Sujeito à comprovação de insuficiência de renda aguda.

[13] Unidade nuclear formada pelos pais e filhos, ainda que eventualmente possa ser ampliada por outros indivíduos com parentesco, que forme grupo doméstico vivendo sob a mesma moradia e que se mantenha economicamente com renda dos próprios membros (BRASIL, 2001c; BRASIL, 2001b; BRASIL, 2001d; BRASIL, 2002; BRASIL, 2003.

destes de situações de trabalho degradantes, acompanhamento do calendário de vacinas de crianças de 0 a 6 anos de idade e acompanhamento médico de gestantes e nutrizes (BRASIL, 2001c; BRASIL, 2001b; BRASIL, 2001d; BRASIL, 2001a; BRASIL, 2002; BRASIL, 2003). Sendo assim, esses programas articulavam uma face compensatória (transferência em dinheiro) e outra de acesso a direitos universais baseada na ideia de fornecer as condições necessárias à autonomia dessas famílias.

3.2 O Processo de Unificação dos Programas Federais de Transferência de Renda Antecedentes ao Bolsa Família

A decisão de unificar todos esses programas tem origem nas discussões sistematizadas no Relatório do Grupo de Transição [14] FHC-Lula em 2002 e de discussões posteriores que diagnosticaram os seguintes problemas acerca da fragmentação dos programas sociais:

> "(...) pulverização de recursos; elevado custo administrativo; superposição de público-alvo; competição entre ministérios; ausência de coordenação e de perspectiva intersetorial no combate à pobreza e desigualdade; descaso pela existência de programas similares nos estados e municípios; ausência de reflexão sobre "portas de saída"; fragilidades e incompreensões acerca do Cadastro Único; desconsideração com estados e municípios na gestão das políticas públicas de combate à pobreza" (FONSECA & ROQUETE, 2005, p.130).

Haviam, portanto, várias ferramentas de cadastramento, as maiores eram os do Bolsa Escola (CADBES), o do Bolsa Alimentação (CADBAL) e o Cadastro Único para os demais programas do governo federal. Se o município possuía um programa próprio, existia ainda mais um cadastro. Portanto havia um cenário de concorrência interburocrática entre os ministérios que coordenavam

[14] Após a vitória de Lula para a Presidência em 2002, um arranjo político entre o Governo FHC e a aliança vencedora (PT-PL) permitiu a constituição de um governo de transição (Medida Provisório nº 76), no qual uma equipe formada por membros do PT e por colaboradores da campanha de Lula, assumiu a responsabilidade de apresentar um diagnóstico dos órgãos do Executivo e dos problemas e condições para enfrentá-los nas principais áreas do governo federal.

cada um seu próprio programa e esses programas, por sua vez, eram cegos às experiências de transferência de renda estaduais e municipais.

Os detalhes do processo de unificação e criação do Programa Bolsa Família será abordado no capítulo seguinte. Concluindo esta periodização que abrangeu os anos de 1988 a 2003, neste último ano, o governo federal lançou o Programa Bolsa Família como uma fusão dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás[15], ficando de fora o PETI e o Agente Jovem neste momento. Desde então, os beneficiários que não estavam incluídos no Cadastro Único foram gradualmente transferidos e desde 2003 os programas remanescentes não incluem novos beneficiários (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2015d).

A ideia de unir esses programas visava consolidar e racionalizar os programas federais de transferência de renda condicional; promover a eficiência no uso dos recursos públicos (inclusive custos administrativos); aprimorar o sistema de identificação e focalização da população; alavancar sinergias a partir da associação de educação e incentivos de cuidados com a saúde; fortalecer o monitoramento e avaliação; e alavancar oportunidades para sistematizar complementaridades na rede proteção social entre programas federais e subnacionais (integração vertical) (LINDERT, LINDER, HOBBS, & BRIÈRE, 2007).

3.3 Processo de Unificação dos Programas Federais de Transferência de Renda sob a perspectiva do Cadastro Único

O marco institucional da criação do Cadastro Único parte do esforço da Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS) alocada no Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) do governo de FHC. O Cadastro Único foi idealizado por essa secretaria, que coordenava o PETI e o Agente Jovem. A legislação do Cadastro Único saiu em Julho de 2001, mas a sua operacionalização só foi iniciada em dezembro de 2002. A implementação do Cadastro Único pode ser sintetizada nas etapas descritas no Quadro 4 a seguir:

[15] Desses programas apenas o Auxílio-Gás foi revogado em 2008 (BRASIL, 2008).

Quadro 4: Trajetória Inicial do Cadastro Único

Mês/ano	Etapa
Julho de 2001	Decreto nº 3.877: Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal
Setembro de 2001	Cria-se um Grupo de Trabalho Interministerial para operacionalizá-lo[16]
Dezembro de 2001	Firma-se um contrato com a Caixa para desenvolver e operar o sistema
Janeiro de 2002	O Cadastro Único estra em operação pelas prefeituras

Fonte: Elaboração própria com base em (FONSECA & ROQUETE, 2005, pp. 139-140)

Como pode ser observado com base nessas informações, o Cadastro não acompanhou a criação do Bolsa Escola, em abril de 2001, que criou seu próprio cadastro, e do Bolsa Alimentação, que embora criado posteriormente (em setembro de 2001), também optou por criar um cadastro próprio. Dessa forma, a SEAS entrou em disputa com o MS e o MEC que coordenavam o Bolsa Alimentação e Bolsa Escola respectivamente, para a unificação desses cadastros. A disputa foi árdua, pois ambos os ministérios não queriam abrir mãos de seus cadastros e, portanto, de suas influências enquanto os responsáveis de seus respectivos programas de transferência de renda (FONSECA, Entrevista realizada em maio de 2015).

[16] O Grupo de Trabalho tinha o objetivo de articular, orientar e dar apoio técnico aos municípios participantes dos diversos programas sociais do governo federal, para o desenvolvimento integrado da sistemática de coleta de dados e informações com vistas ao Cadastramento Único. Esse Grupo era composto por Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Saúde; Ministério da Previdência e Assistência Social; Ministério da Educação; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Secretaria de Estado da Assistência Social; e Caixa Econômica Federal (BRASIL, 2001). Esse Grupo de Trabalho foi extinto com o Decreto 6.135 de 2007 que substituiu o Decreto 3.877 (BRASIL, 2007).

A construção de uma estratégia de unificação cadastral passou pela SEAS, com a participação relevante da Ministra Wanda Engel (PSDB), que conseguiu vencer a disputa argumentando pela unificação das bases de dados, de modo que os programas Bolsa Renda e Auxílio Gás, ambos criados no final de 2001, passariam a utilizar o Cadastro Único como ferramenta cadastral. Além dos múltiplos cadastros, os programas possuíam cada um seu próprio cartão de acordo com a suas respectivas legislações. Em síntese:

> "(...) o Cadastro Único foi uma conquista contra os interesses setoriais que preferiam criar e gerir os seus próprios cadastros, reproduzindo, também no campo da identificação do público-alvo, a fragmentação, a disputa de poder e a sobreposição de esforços. Foi uma conquista importante embora tardia, pois, quando criado, as prefeituras já tinham sido instadas a cadastrar milhões de famílias nos cadastros dos programas bolsa-escola e bolsa-alimentação" (FONSECA & ROQUETE, 2005, p.140).

Na questão da operação pelas prefeituras surgem alguns problemas. Essa etapa ocorreu sem maiores testes, capacitação e retorno adequado aos municípios. "E, o mais importante, sem que se configurasse como política de Estado que, como tal, teria de passar por algum pacto federativo, por discussões republicanas sobre as metas e por normas claras e integradas de identificação social" (FONSECA & ROQUETE, 2005, p.140).

O resultado dessa implementação frouxa foi alvo de uma auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) entre julho e outubro de 2002, esse episódio será abordado mais adiante. Neste momento o Cadastro Único atendia as ações no âmbito do Programa Fome Zero, principalmente o Cartão Alimentação. O foco dessa ferramenta era famílias com renda per capita de até meio salário mínimo[17], era executado pelos municípios e coordenado pelo Ministério de Assistência e Promoção Social (MAPS[18]). Cabia à Caixa o papel de agente operador do Cadastro Único e de pagador dos benefícios. Exceto o ministério coordenador e o escopo do cadastramento (o MAPS e o Fome Zero deixam de existir em 2003), as características iniciais do Cadastro são mantidas.

[17] R$ 180,00 na época MP 2.142/2001 (atual 2.194-5/2001).

[18] Ministério criado a partir da Secretaria de Estado de Assistência Social.

O objetivo da avaliação do TCU era garantir a confiabilidade dos dados utilizados pelos programas sociais reconhecendo as dificuldades que os municípios vinham enfrentando na chamada “corrida das bolsas". No momento da avaliação o Cadastro continha informações de alguns beneficiários do Bolsa Escola e do Bolsa Alimentação (alguns municípios haviam aderido à transição do CADBES e do CADBAL para o Cadastro Único) e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e do Agente Jovem. Os principais problemas encontrados pelo TCU foram os seguintes:

- *Critério de Unicidade:* Como trata-se do cadastro de vários indivíduos de um grupo familiar, e alguns desses indivíduos podem ter apenas um (ou nenhum[19]) tipo de documentação, foi criado o Número de Identificação Social (NIS) para fins do Cadastro Único e programas sociais. Cada membro da família deveria ter um NIS, esse número deveria ser único e intransferível e serviria de critério de unicidade de identificação, uma das premissas do Cadastro Único. No entanto, o TCU constatou o cadastramento de uma pessoa com mais de um NIS, o que permitia pagamentos indevidos, e o de pessoas que possuíam mais de um cadastro com o mesmo NIS. Atribuiu-se esse tipo de erro a deficiências na rotina de unicidade (*software)*, erros de digitação e à falta de coordenação das equipes de cadastramento.
- *Focalização do público-alvo:* Não havia mecanismos de verificação dos rendimentos declarados no cadastramento, o que permitia que famílias que não pertenciam ao público-alvo recebessem o pagamento de benefícios por conta das omissões de suas rendas declaradas.
- *Manutenção do Cadastro Único:* Não havia uma sistemática definida para a atualização e manutenção da base de dados
- *Condições operacionais dos municípios para a realização do cadastramento:* A Secretaria de Estado para a Assistência Social (SEAS) (Secretaria do Governo FCH, substituída pelo MPAS), orientou que os municípios deveriam cadastrar as famílias até outubro de 2002

[19] Quando o indivíduo não possui documento de identificação ele é encaminhado para a retirada dos documentos e ele não pode se cadastrar antes de ter os documentos em mãos.

para receber o repasse de recursos do governo federal pela "Rede de Proteção Social[20]". Porém, o TCU projetou[21] que somente cinco Estados iriam cumprir essa meta. Os motivos do atraso no cadastramento, eram falta de documentação das famílias, insuficiência de recursos humanos para o cadastramento, deficiências de treinamento e capacitação dos cadastradores, dificuldade no envio de informações dos municípios para a CAIXA, dificuldade de acesso às famílias.

- *Gerenciamento do cadastro:* o nível municipal do gerenciamento do Cadastro ficou comprometido porque não houve um diálogo entre os municípios, o estado e a união, sobre os instrumentos e ações referentes ao Cadastro Único; não houve um teste piloto; não havia um manual de instruções para os procedimentos de cadastramento e gerenciamento; as orientações não eram coesas. O gerenciamento também foi comprometido pela pouca divulgação do serviço telefônico da CAIXA destinado ao atendimento dos gestores. O cadastro era feito por um formulário impresso e depois digitado na base de dados, mas foram enviados menos formulários que o necessário aos municípios. O treinamento dos agentes envolvidos no cadastramento também não foi adequado (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2003).

Neste momento, o TCU não encontrou elementos que fornecessem uma avaliação dos efeitos do Cadastro Único nas políticas sociais, mas identificou uma aderência dos municípios à iniciativa. Não era viável aos municípios operar e gerenciar mais de uma base de dados devido a limitações de recursos humanos que não suportavam a demanda imposta pela implementação acelerada dos novos programas de transferência de renda. As possibilidades que o Cadastro Único poderia vir a oferecer eram muito desejáveis pelos gestores municipais. Todos concordavam que a identificação socioeconômica das famílias mais pobres favoreceria o planejamento e a implementação de ações destinadas a esta população (TCU, 2003). No entanto, até o momento, os municípios não tinham acesso a seus próprios dados, eles apenas enviavam à CAIXA via o *software* o Cadastro, mas não conseguiam obter as próprias informações.

[20] Nome da estratégia do Governo FCH que incluía os programas de transferência de renda do período.

[21] Ver tabela na página 12 do relatório (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2003).

> Então isso impedia de se imaginar políticas públicas para esses grupos que são beneficiários das transferências. [Por exemplo] olhar, 'x' analfabetos no bairro tal; mulheres grávidas, [...]; se tem equipamento no hospital, essa coisa que é tão básica em política pública. Então, eu imagino que isso tem a ver com a rapidez do processo que foi em um espaço de tempo muito curto para fazer tudo isso (FONSECA, Entrevista realizada em maio, 2015).

Sobre o acesso dos beneficiários ao Cadastro Único, o relatório do TCU identificou que os beneficiários tinham dificuldade de acesso aos programas sociais mesmo após se cadastrarem. No primeiro semestre de 2002, foi identificado que aproximadamente 34,4% dos recursos disponibilizados pelo programa Bolsa-Alimentação não foram sacados, ficando a média mensal de não-resgate na faixa de 37,3 % (TCU, 2003). Muitos deixavam de sacar benefícios disponíveis. O motivo dessa dificuldade deve-se a uma série de fatores:

> a) Custo de deslocamento dos beneficiários para o recebimento do cartão e para o saque mensal do benefício;
> b) Dificuldades do município em avisar os beneficiários sobre a chegada de seu cartão eletrônico, uma vez que na lista fornecida pela CAIXA às municipalidades consta apenas o nome dessas pessoas;
> c) Ausência de agência CAIXA ou baixo número de postos de pagamento na maioria dos municípios, causando filas para o recebimento dos benefícios. Em 79% dos municípios o único representante da CAIXA é um correspondente bancário;
> d) Inaptidão para utilizar o cartão eletrônico. Em muitas entrevistas realizadas, foi relatado que o beneficiário entrega o cartão e a senha a um funcionário da agência ou posto da CAIXA para o saque do benefício;
> e) Inexistência de um canal formal para que os beneficiários recorram em caso de dúvidas quanto ao recebimento do benefício. (TCU, 2003, pp.13-14).

Partindo da identificação dos constrangimentos atinentes a essa conjuntura, iniciou-se o desenho do PBF, neste momento ainda sob a coordenação da Casa Civil da Presidência, formando um Grupo de Trabalho Interministerial do qual fizeram parte o Ministério da Saúde (MS), o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Assistência Social (MAS), Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (Mesa), Ministério de Minas e Energia, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e CAIXA; subgrupos temáticos: desenho, avaliação e monitoramento e estratégia de implementação; cadastro; e financiamento. O trabalho desse GT incluiu reuniões com governadores e secretários estaduais e prefeitos e secretários estaduais (FONSECA & ROQUETE, 2005, pp. 131-132).

Importantes inflexões em relação aos programas anteriores influenciam o desenho final do programa. São elas:

> [...] a família como unidade receptora dos benefícios e do cumprimento das obrigações/condicionalidades [...]; inclusão prioritária de membros das famílias beneficiárias em programas e políticas complementares que representem rotas de saídas (independência do benefício); a descentralização pactuada com os entes da federação; o Cadastro Único como ferramenta de planejamento e gestão de políticas dada a retirada de do veto ao acesso ao cadastro pelos municípios (princípio da gestão compartilhada) (FONSECA & ROQUETE, 2005, p. 133).

A maior conquista da formulação do PBF foi a ultrapassagem da abordagem setorial dos programas anteriores através da articulação em diversos ministérios, diversas áreas do governo (intersetorialidade) e do governo federal com estadual e municipal (descentralização) ambos aspectos não tem precedentes em termos de política social no Brasil.

O resultado desse GT Interministerial foi consolidado, em 20 de outubro de 2003, quando é lançado o Programa Bolsa Família (PBF) com a meta de atingir 3,6 milhões de famílias ainda em dezembro daquele ano. O "estado da arte" do Cadastro Único no momento da implementação do PBF encontra-se na Tabela 1, abaixo. "Para cumprir com a meta de 3,6 milhões foi necessária a migração de cerca de seis milhões (5.892.002) de famílias, reduzindo para 11,3 milhões o número de famílias nas bases cadastrais e ao mesmo tempo elevando para R$73,00 o valor médio do benefício no PBF" (FONSECA & ROQUETE, 2005, p. 145).

Tabela 1: Bolsa Família, outubro-dezembro de 2003

	Bola Escola		**Bolsa Alimentação**		**Cartão Alimentação**		**Auxílio Gás**	
Mês	Famílias	Valor	Famílias	Valor	Famílias	Valor	Famílias	Valor
set.	5.056.245	125.367.992	1.669.554	35.215.386	774.764	38.885.405	9.707.829	146.170.780
out.	4.700.849	116.713.989	1.216.441	25.564.045	430.495	21.629.129	9.048.745	136.246.953
nov.	3.771.126	92.193.589	336.878	6.995.942	427.756	21.469.073	8.229.144	123.906.221
dez.	3.771.199	92.063.190	326.587	6.730.545	349.905	17.495.250	6.931.699	104.072.777
BF	1.285.046		1.342.967		424.859		2.776.130	

Fonte: (FONSECA & ROQUETE, 2005, p. 146)

Em vista dessa conjuntura, a coordenação do PBF tomou algumas decisões cruciais para alcançar seus objetivos, a saber:

Em relação ao cartão

- Não emitir novos cartões com o nome Bolsa Família para reduzir custos operacionais e eventuais dificuldades dos beneficiários e do agente operador na distribuição, conferindo racionalidade no uso dos recursos públicos. Sendo assim, a família poderia escolher em qual cartão dos programas anteriores ela receberia o PBF;
- O novo cartão teria espaço para o símbolo do município e do estado e seria, ele próprio, a corporificação do pacto federativo.

Por onde começar a implementação?

- Com as famílias que já estavam no Cadastro Único;
- Assumir os compromissos da implementação do Programa Cartão-Alimentação, ou seja, maior ênfase nas regiões do semiárido nordestino;

População foco

- Classificar as famílias em duas classes de renda familiar *per capita:* Até R$ 50,00 e maior que R$ 50,00 até R$ 100,00. Essa decisão levou em conta os limites de renda fixados pelos dois principais programas BE e BA de R$ 90,00 e R$ 100,00[22] respectivamente. Logo, em tese, não haveriam famílias incluídas nesses programas com renda familiar *per capita* maior que R$ 100,00, então o PBF conseguiria abranger todos os beneficiários dos programas BE e BA;

Valor das bolsas

- Piso de R$50,00 e o teto de R$95 para o primeiro grupo de famílias e de R$15,00 e R$45,00 para o segundo grupo, tendo em vista não diminuir o valor médio recebido

[22] Não sei dizer como essas faixas de renda foram escolhidas, se se basearam em algum estudo, mas a do BE corresponde a meio salário-mínimo da época que era igual a R$ 180,00 (Medida Provisória 2194-5 de março de 2001), logo, a do BA corresponde a um pouco mais que meio salário-mínimo.

pelos beneficiários dos programas anteriores (FONSECA & ROQUETE, 2005, pp. 144-145; FONSECA, Entrevista realizada em maio de 2015).

Outra decisão importante foi deixar o PETI e o Agente Jovem de fora dessa etapa de unificação, porque o índice de cadastramento desses programas no Cadastro Único era muito baixo e haviam especificidades desses programas que dificultavam a operacionalização em conjunto com o PBF, pois esses programas não tinham limite de número de bolsas por família e no caso do PETI haviam duas bolsas vinculadas, a do PETI e da "Jornada Ampliada" e ainda o recorte urbano e rural. Neste caso o PBF reduziria muito o valor médio dessas bolsas indo contra o princípio do direito adquirido.

Dentre essas decisões, a dimensão geográfica do Cartão Alimentação (prioridade na região nordeste) como ponto de partida da migração para o PBF e a não realização de novos cadastramentos teve uma consequência esperada: em 2004 as capitais e regiões metropolitanas concentravam mais de 27% das famílias pobres no Brasil e apenas 18% dessas famílias haviam sido incorporadas ao PBF. Para cobrir essa defasagem do Cadastro "a Câmara de Política Social e o Presidente da República aprovaram a expansão do Programa para a meta de 2004 de 6,5 milhões de famílias, nas capitais e regiões metropolitanas (...)" (FONSECA & ROQUETE, 2005, p. 145)

Essa meta ambiciosa, de 3,6 milhões em dezembro de 2003 para 6,5 milhões em dezembro de 2004 foi cumprida paulatinamente:

> A migração no sentido da unificação dos programas no PBF em 2003 foi de 2.818.590 famílias e assim, em outubro de 2003 e dezembro de 2004, o número de famílias que saiu dos demais Programas foi de 8.647.592.
>
> Nota-se, porém, que tal contingente ao ingressar no PBF se transformou em 4.893.763 famílias, pois cada família estava, em média, em 1,8 Programa (FONSECA & ROQUETE, 2005, p. 147).

Conclui-se, portanto, que a unificação dos Programas foi bem-sucedida. A eliminação das sobreposições e da concorrência inter-burocrática foram alcançadas com a migração dos beneficiários para o PBF, embora o PETI e o Agente Jovem ficaram de fora desse processo. "A

economia de recursos públicos, por efeito da redução dos custos operacionais com cada programa foi da ordem de R$ 97 milhões" (FONSECA & ROQUETE, 2005, p. 147).

Com a unificação dos Programas o Cadastro Único aumenta expressivamente seu escopo o que exige ajustes em sua configuração para dar conta dos problemas apresentados pelo TCU em 2003 e de novos problemas. Esse aumento em escala exige a tomada de decisões e de escolhas em relação a suas variáveis, ao tipo de tecnologia em uso, ao seu formulário, a capacitação dos cadastradores etc. Dessa forma, afirmo que neste momento o Cadastro Único passa a ser muito mais que uma ferramenta que vem responder ao problema de identificação dos beneficiários dos PTRCs e passa a ser um grande sistema tecnológico. A seção seguinte propõe analisar o Cadastro Único dessa forma e apresentar o potencial dessa perspectiva para compreender como as escolhas embutidas no elemento tecnológico do PBF influencia no desenho da política e vice-versa.

3.4 O Cadastro Único como um Grande Sistema Técnico

Destarte, a fase de implementação do Cadastro Único teve vários problemas, mas foi importante para o amadurecimento e aperfeiçoamento das gestões nas municipalidades. Identifico que os problemas enfrentados por todos os níveis de gestão e operacionalização do Cadastro Único podem ser tratados como questões infraestruturais, pois são problemas derivados de características gerais que o Cadastro Único compartilha com os demais grandes sistemas tecnológicos.

Segundo Hughes (1987), o autor que funda os Estudos de Infraestrutura ao estudar as redes de abastecimento de eletricidade de metrópoles da Europa e dos Estados Unidos[23], os grandes sistemas tecnológicos contêm componentes de resolução de problemas (*problem-solving)* bagunçados e complexos que são tanto "socialmente construídos" quanto "moldadores da sociedade" (*society shaping).* Sistemas tecnológicos incluem artefatos físicos, companhias utilitárias, bancos de investimento e seus componentes incorporados. Também incluem componentes rotulados como científicos, livros, artigos, professores de universidades e grupos de pesquisa, e também artefatos legislativos. Sendo assim, "se um componente é removido do sistema, seja ele físico ou não, ou suas características mudarem, os outros artefatos do sistema vão alterar

[23] A saber: Berlim, Chicago, Londres e Califórnia.

características de acordo com a alteração desses componentes" (HUGHES, 1987, p.51, tradução livre do original em inglês).

Acredito que a composição heterogênea do Cadastro Único ficou clara com o exposto até o momento. Sobre as mudanças dos componentes, ficará mais claro quando as versões do Cadastro Único forem oportunamente analisadas. Entretanto, as mudanças institucionais e legislativas do PBF exploradas durante toda a dissertação sugerem como essas mudanças ocorrem e quais características sofrem mutações de acordo com esses deslocamentos. Por exemplo, em 2010 o Cadastro Único passa a ser totalmente *online,* isso exigiu uma mudança na infraestrutura dos municípios e na capacitação dos funcionários.

Como os sistemas são criados e desenvolvidos pelos *"System Builders"* e seus associados, os componentes dos sistemas tecnológicos são artefatos "socialmente construídos":

> [...] Uma das características primárias de um s*ystem builder* é a habilidade de construir ou forçar a unidade a partir da diversidade, centralização em face ao pluralismo, e coerência a partir do caos. Essa construção frequentemente envolve a destruição de sistemas alternativos. Os *System builders* em suas atividades de construção são como um 'engenheiro heterogêneo' (HUGHES, 1987, p.52 tradução livre do original em inglês[24]).

A partir dos problemas apresentados pelo relatório do TCU, nota-se que o Cadastro Único teve a preocupação de criar um novo critério de unicidade – visto a pluralidade de documentos de identificação que nós cidadãos brasileiros possuímos (RG, CPF, Certidão de Nascimento etc.) – criando um novo número: o NIS. Para resolver a questão da duplicidade de cadastros com o mesmo NIS foram feitas depurações internas na base de dados e abriu-se novos canais de orientações mais precisas aos cadastradores para prevenir novos eventos (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2003, pp. 19-20).

Percebe-se, também, que essa ferramenta foi implementada para um tipo ideal de gestor municipal, de capacidade administrativa e de usuário. Questões como a capacitação dos gestores e

[24] "(...) One of the primary characteristics of a system builder is the ability to construct or to force unity from diversity, centralization in the face of pluralism, and coherence from chaos. This construction often involves the destruction of alternative systems. System builders in their construction activity are like 'heterogeneous engineers'" (HUGHES, 1987, p.52).

da não familiaridade dos usuários com o cartão magnético podem ser resolvidas com orientações, manuais e canais de comunicação com o usuário. Já a dificuldade de acesso aos pontos de cadastramento e recebimento por parte dos beneficiários exige um investimento infraestrutural maior ou a reformulação de todo o processo de cadastramento e pagamento.

Todavia, ressalvo que decisões do *System Builder*[25] do PBF, principal cliente do Cadastro Único, são cruciais para compreender a caracterização deste como uma infraestrutura. Os *System Builders* do PBF estabelecerem relações de problema-solução a partir da experiência com os programas de transferência de renda anteriores. Sendo assim, no momento da formulação do Programa os problemas considerados relevantes foram levantados a partir de uma base cultural e teórica que condicionou a estratégia desse programa. Essa base contém tantos elementos sociais quanto técnicos.

Dessa forma identifico que os problemas considerados relevantes nesta fase de implementação do PBF eram a sobreposição e a competição entre os Programas de Transferência de Renda, o que tornava a operacionalização dos Programas muito custosa; a dificuldade dos gestores municipais em atender as demandas do Governo Federal, acarretando em problemas no cadastramento como a duplicidade de números de identificação; e, por fim, a busca pela ampliação da cobertura dos Programas de Transferência de Renda dada a grande demanda de setores da sociedade que se encaixavam no perfil do público-alvo e, por conseguinte, a adequação na gestão municipal e na cobertura da CAIXA que viabilizasse o alcance desse objetivo.

Aproximando-se da análise da formulação do Cadastro Único, é nesse contexto que se desenvolve o debate sobre as variáveis que viabilizam a seleção do público-alvo dos programas sociais. A variável "pobreza", por exemplo, foi escolhida entre várias definições em detrimento de outras que foram debatidas. No caso da fase de unificação das bases de dados, conforme apresentado anteriormente, levou-se em conta as faixas de renda do público-alvo já implementadas pelo BA e BE como critério para a definição da faixa de renda do público-alvo do PBF. Neste caso,

[25] Até o presente momento não foi possível explorar a forma como os desenvolvedores do *software* construíram as relações problema-solução. Que problemas foram considerados relevantes? Quais as características do marco sociotécnico? Imagino que o *software* não foi construído do zero, é possível que ele tenha sido baseado em outros *softwares* da CAIXA ou nos *softwares* do CADBES e CADBAL. Espero obter essas informações a partir de entrevistas com atores que participaram dessa elaboração.

os programas BA e BE proporcionam o que podemos chamar de *path-dependence*, irreversibilidade ou *lock-in.*

Não obstante, desde o início, o Cadastro Único tinha o propósito de servir a outros programas sociais e à formulação de novas políticas públicas. Sendo assim, a faixa de renda que permite um cidadão ser incluído no Cadastro Único (meio salário mínimo) acompanha os reajustes do salário fazendo com que está seja maior do que a definida para o público-alvo do PBF que é fixada em lei (hoje no máximo R$154,00 *per capita).* Mas o limite de meio salário mínimo não deixa de ser uma escolha centralizada e que no momento em que é tomada exclui outras possibilidades.

Por último, a definição de Hughes (1987) também afirma que sistemas tecnológicos resolvem problemas ou satisfazem metas utilizando qualquer meio disponível ou apropriado. O problema tem que ter a ver com a reordenação do mundo físico em maneiras consideradas úteis ou desejáveis, pelo menos por aqueles que projetam o sistema. "*A resolução de problemas normalmente está preocupada com a reordenação do mundo material para torná-lo mais produtivo em bens e serviços"* (HUGHES, 1987, p. 53, tradução livre).

Pode-se afirmar que o Cadastro Único surgiu da demanda de unificar "serviços" que visam ampliar o acesso à direitos básicos dos cidadãos em situação de pobreza. Essa unificação por sua vez, vem a calhar para uma economia de escala na gestão burocrática dos "serviços". Portanto, o Cadastro Único busca tornar o mundo material mais produtivo em bens e serviços, embora também revele improdutividades de outros serviços e sistemas no qual se insere.

Considerações finais

A análise do Programa Bolsa Família a partir do referencial teórico dos estudos de infraestrutura nos permite questionar a afirmação da Presidenta Dilma Rousseff quando ela classifica o programa como uma tecnologia social replicável e exportável, pois essa afirmação pode levar a outros formuladores de políticas subestimarem a complexidade e a constante evolução que do PBF.

Por outro lado, o PBF é um programa que tem sim uma extensa base tecnológica estruturada pelo Cadastro Único como um instrumento estratégico de gestão que possibilita que os

governos federal, municipal e estadual, tenham a dimensão da situação socioeconômica das famílias mais pobres, possibilitando o encaminhamento para o PBF e diversos outros programas de atuação complementar. Dessa forma, o Cadastro já é compartilhado por diversos programas, fortalecendo um ambiente de cooperação entre diversas instituições unindo esforços e melhorando a eficiência dos gastos públicos em políticas de proteção social.

Os EI enfatizam que o social e o técnico não são separáveis, muito pelo contrário, são construídos e constituídos um do outro, por isso buscou-se apresentar um pouco da trajetória e do constante aprimoramento do PBF e do Cadastro Único em busca da meta de promover uma rede de assistência social que possibilite a superação da pobreza e da indigência através de ações intersetoriais que atinjam os determinantes que levam às famílias viverem em situações de vulnerabilidade social.

O artigo também buscou demonstrar que a tecnologia também é um ator importante para a coordenação das políticas públicas e que sua *performação (enactment)* pode ser alvo de análises que tragam luz a novas problemáticas das políticas públicas. Foi ressaltada a questão da descentralização e suas implicações chegando à conclusão de que a integração de dados é importante numa infraestrutura de informação, pois elimina inconsistências e duplicidade de gastos e esforços, por outro lado constitui-se um desafio promover a padronização de um problema que no Brasil atinge a população de diferentes formas levando em conta determinantes históricos, culturais e locais.

Finalmente, proponho que olhar o PBF como uma infraestrutura pode ser útil a formulação de outras políticas públicas. Formuladores que estejam em busca de arranjos para problemas complexos têm na experiência do Cadastro Único um importante exemplo de como a tecnologia da informação pode colaborar para ações focalizadas de políticas públicas.

O presente trabalho ainda se encontra em andamento, sendo assim a análise da fase inicial do Cadastro Único (2001-2004) feita a partir de conceitos dos Estudos de Infraestrutura não se esgotou, o objetivo até aqui é que o leitor compreenda o conceito de infraestrutura como uma relação entre componentes heterogêneos, as motivações que me levaram a escolher essa metodologia e suas possibilidades.

Este estágio da pesquisa fornece o esboço de um mapa das relações infraestruturais presentes na fase de desenvolvimento e implementação do Cadastro Único. De agora em diante,

pretendo apresentar a evolução dessa ferramenta seguindo esse modelo de análise. Atualmente a pesquisa está em busca de explorar mais a fundo as decisões, os conflitos, problemas (superados ou não) desde a criação do Cadastro Único em 2001 até as mudanças que determinaram seu desenho atual. Pretende-se conseguir essas informações por meio de entrevistas semiestruturadas com funcionários e colaboradores da SENARC e ex-funcionários da SEAS da equipe da Secretária Wanda Engel.

Bibliografia

BANCO MUNDIAL. (11 de Maio de 2013). *Bolsa Família e a revolução silenciosa no Brasil*. Acesso em 28 de Jun. de 2015, disponível em www.worldbank.org: http://www.worldbank.org/pt/news/opinion/2013/11/04/bolsa-familia-Brazil-quiet-revolution

BOWKER, G., & STAR, S.L. (1998). Building information infrastructures for social worlds: The role of classifications and standards. Em I. T. (ed.), *Community Computing and Support Systems* (pp. 231–248). Berlin: Springer.

BRASIL. (06 de Set. de 2001a). Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação". *MEDIDA PROVISÓRIA No 2.206-1, DE 6 DE SETEMBRO DE 2001*. Brasília. Acesso em 28 de Jun. de 2015, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2206-1.htm

BRASIL. (Jul. de 2001b). Decreto nº 3.877: Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. Brasília. Acesso em 27 de Jun. de 2015, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3877.htm

BRASIL. (11 de Abr. de 2001c). LEI No 10.219, DE 11 DE ABRIL DE 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola". Brasília. Acesso em 27 de Jun. de 2015, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10219.htm

BRASIL. (30 de Ago. de 2001d). MEDIDA PROVISÓRIA No 2.213-1, DE 30 DE AGOSTO DE 2001. Institui o Programa Bolsa-Renda para atendimento à população atingida pelos efeitos da estiagem. Brasília. Acesso em 27 de Jun. de 2015, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2213-1.htm

BRASIL. (Dez. de 2002). Regulamenta a Medida Provisória no 18, de 28 de dezembro de 2001, relativamente ao "Auxílio-Gás". Brasília. Acesso em 27 de Jun. de 2015, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4102impressao.htm

BRASIL. (13 de Jun. de 2003). LEI No 10.689, DE 13 DE JUNHO DE 2003.Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. Brasília. Acesso em 27 de Jun. de 2015, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.689.htm

BRASIL. (11 de Maio de 2004a). DECRETO Nº 5.074, DE 11 DE MAIO DE 2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e dá outras providências. Brasília. Acesso em 30 de Jun. de 2015, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5074.htm

BRASIL. (17 de Set. de 2004b). DECRETO Nº 5.209 DE 17 DE SETEMBRO DE 2004. *Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.* Brasília. Acesso em 30 de Jun. de 2015, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm

BRASIL. (08 de jan. de 2004c). LEI No 10.835, DE 8 DE JANEIRO DE 2004. Institui a renda básica de cidadania. Brasília. Acesso em 30 de Jun. de 2015, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm

BRASIL. (26 de Jun. de 2007). Decreto nº 6.135: Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília. Acesso em 28 de Jun. de 2015, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm

BRASIL. (12 de Mar. de 2008). DECRETO Nº 6.392, DE 12 DE MARÇO DE 2008. Altera o Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Brasília. Acesso em 2015 de Jun. de 2015, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6392.htm#art3

BRASIL. (16 de Jun. de 2011). PORTARIA MDS Nº 177, DE 16 DE JUNHO DE 2011. *Procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal*. Brasília. Acesso em 30 de Jun. de 2015, disponível em http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/bolsafamilia/portarias/2011/Portaria%20no%20177%20-%20MDS%20%20de%20%2016%20de%20junho%20de%202011.pdf

BRASIL. (30 de Abr. de 2014). DECRETO Nº 8.232, DE 30 DE ABRIL DE 2014. *Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria.* Brasília. Acesso em 30 de Jun. de 2015

Campello, T., & Neri, M. C. (2013). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.* Brasília: IPEA.

CARVALHO, I. M. (2004). Algumas lições do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. *São Paulo em Perspectiva, 08*(04), 50-61. doi:10.1590/S0102-88392004000400007

CARVALHO, J. M. (2001). *Cidadania no Brasil.* São Paulo: Civilização Brasileira.

Draibe, S. (Nov. de 2003). A política social no período FHC e o sistema de proteção social. (L. e. Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Ed.) *Tempo Social, 15, nº02,* 63-101. doi:http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702003000200004

EDWARDS, P. N. (2003). "Infrastructure and Modernity: Force, time and social organization in the history of sociotechnical systems". Em T. Misa, P. Brey, & A. Feenberg, *Modernity and Technology* (pp. 185-285). Cambridge: MIT Press.

FAGNANI, E. (2005). *Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade.* Campinas: Tese (Doutorado) Instituto de Economia Unicamp.

FONSECA, A. M. (19 de Maio de 2015). Entrevista. (L. d. Farias, Entrevistador)

FONSECA, A. M., & ROQUETE, C. (2005). Proteção Social e Programas de Transferência de renda: o Bolsa-Família. Em A. L. VIANA, P. E. ELIAS, & N. IBAÑES, *Proteção Social: Dilemas e Desafios* (pp. 123-149). São Paulo: Editora HUCITEC.

HANSETH, O., & MONTEIRO, E. (27 de Ago de 1998). Understanding Information Infrastructure. Oslo. Acesso em 28 de Jun. de 2015, disponível em http://heim.ifi.uio.no/~oleha/Publications/bok.2.html#pgfId=988071

HUGHES, T. (1983). *Networks of Power: Electrification in Western Society 1880–1930.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

HUGHES, T. P. (1987). The evolution of large technological systems. Em T. P. Hughes, W. E. Bijker, & T. J. Pinch, *The Social Construction of Technological Systems: New Directions in the Sociology and History of Technology* (pp. 51-82). Cambridge: MIT Press.

INCISA, L. (2004). "Corporativismo". Em N. BOBBIO, N. MATEUCCI, & G. PASQUINO, *Dicionário de Política (2 volumes).* Brasília: Unb.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2014). *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento.* IPEA, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: Ministério Público. Acesso em 30 de Jun. de 2015, disponível em http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf

JACKSON, S., EDWARDS, P., BOWKER, G., & KNOBEL, C. (2007). Understanding Infrastructure: History, heuristics and cyberinfrastructure policy. *First Monday, 12 nº06,* 1-9.

JEWETT, T., & KING, R. (Jun. de 1991). The dynamics of computerization in social science research team: a case study of infraestructure, strategies, and skills. *Social Science Computer Review, 09,* pp. 246-275.

LAVINAS, L. (2004). *Universalizando direitos.* Rio de Janeiro: Observatória da Cidadania. Acesso em 27 de Jun. de 2015, disponível em http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/relatorio_universalizando.pdf

LAVINAS, L., BARBOSA , M. L., & TOURINHO, O. (2001). Assessing Local Minimum Income Programmes in Brazil. *International Labor Office.* Geneva.

LAVINAS, L., BARBOSA, M. L., & TOURINHO, O. (2001). *Assessing Local Minimum Income Programmes in Brazil.* International Labour Office. Geneva: World Bank.

LINDERT, K., LINDER, A., HOBBS, J., & BRIÈRE, B. d. (2007). *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. Discussion Paper nº 0709.* World Bank. Acesso em 28 de Jun. de 2015, disponível em http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Safety-Nets-DP/0709.pdf

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. (2004). Manual do PETI. *Manual do PETI.* (SEAS, Ed.) Brasília: MPAS. Acesso em 27 de Jun; de 2015, disponível em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/infanciahome_c/i_trabalho_infantil/ti_doutrina_trabalho_infantil/manual-peti.pdf

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. (16 de Jun. de 2011). Portaria nº 177 de 16/06/2011. *Procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal*. Brasília: Diário Oficial da União. Acesso em 01 de Jul de 2015, disponível em http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/bolsafamilia/portarias/2011/Portaria,P20no,P20177,P20-,P20MDS,P20,P20de,P20,P2016,P20de,P20junho,P20de,P202011.pdf.pagespeed.ce.pECiXmoIC9.pdf

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. (01 de Jul. de 2015). *Plano Brasil Sem Miséria*. Acesso em 01 de Jul. de 2015, disponível em mds.gov.br: http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/superacao-da-extrema-pobreza%20/plano-brasil-sem-miseria-1/plano-brasil-sem-miseria

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. (01 de 07 de 2015a). *Busca Ativa para Cadastro Único*. Fonte: mds.gov.br: Busca Ativa para Cadastro Único

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. (2015b). *Condicionalidades.* Acesso em 26 de Jun. de 2015, disponível em mds.gov.br: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. (27 de Jun. de 2015d). *msd.gov.br.* Acesso em 27 de Jun. de 2015, disponível em Programas Remanescentes: http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/bolsa-familia/beneficiario/programas-remanescentes

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. (2015e). *Perguntas Frequêntes: Quais são os Programas Remanescentes?* Acesso em 27 de Jun. de 2015, disponível em mds.gov.br: http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/bolsa-familia/beneficiario/programas-remanescentes

O ESTADO DE SÃO PAULO. (19 de Fev. de 2013). *Em discurso, Dilma exalta programa Bolsa Família.* Acesso em 2015 de Jun. de 2015, disponível em estadao.com.br: http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,em-discurso-dilma-exalta-programa-bolsa-familia,998807,0.htm

Pinzani, A., & Rego, W. L. (2014). *Vozes do Bolsa Família: Autonomia, Dinheiro, Cidadania.* Unesp.

pita, & luci. (2015). sgfah.

SAMBIASE, A. G., BARROS, B. B., & ANDRADE, K. R. (Jul-Dez de 2013). Estratégias para o aprimoramento contínuo do cadastro único: Plano de Monitoramento da Gestão Municipal. *Revista Brasileira de Monitoramento e Gestão*, pp. 92-107.

SANTOS, W. G. (1970). *Cidadania e Justiça.* Rio de Janeiro: Ed. Campus.

SCHWARTZMAN, S. (2004). *As causas da pobreza.* Rio de Janeiro: Editora FGV.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. (2015). *RI Bolsa Família e Cadastro Único.* MDS. Brasília: SAGI. Acesso em 28 de Jun. de 2015, disponível em http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php

SILVA, L. A. (2013). Dissertação (Mestrado). *A construção federal da intersetorialidade na política de desenvolvimento social brasileira: o caso do Programa Bolsa Família*. São Carlos: Ufscar.

Silva, M. O. (Nov./Dez. de 2007). O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva, Vol.12 nº06*, 1429-1439.

Silva, M. O., Yazbek, M. C., & di Giovanni, G. (2012). *A Política Social Brasileira no Século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda* (6ª ed rev. e atual. ed.). São Paulo: Cortez.

STAR, S. L., & RUHLEDER, K. (1994). “Steps Toward an Ecology of Infrastructure: Complex Problems in Design and Access for Large Information Spaces. *CSCW '94 Proceedings of the 1994 ACM conference on Computer supported cooperative work*, (pp. 253-264). North Carolina, USA.

STAR, S. L., & RUHLEDER, K. (1997). Steps Toward an Ecology of Infrastructure: Design and Access for Large Information Spaces,”. *Information Systems Research, 7 nº01*, 111-134. Acesso

em 28 de Jun. de 2015, disponível em http://staff.cs.utu.fi/kurssit/CIISR/2005/Star%26Ruhleder-1996.pdf

SUN, V. (2010). Tese (Doutorado). *Contribuição ao estudo da evolução de infraestruturas de informação: um caso de sistema hospitalar*. São Paulo: USP.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. (2003). *Avaliação do TCU sobre o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal.* Brasília: TCU.

United Nations Development Programme. (2014). *Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience.* Washington DC, USA: UNDP.