

Medindo pobreza no Brasil: etnografia de um índice de pobreza multidimensional¹

Rogério Schmidt Campos - UFRJ

Em 2011, poucos meses após o início do primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) foi lançado² com a promessa de erradicar a pobreza extrema no país até o ano de 2014. O Plano foi desenhado no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e gerido pela recém criada Secretaria Extraordinária de Combate à Extrema Pobreza (SESEP/MDS).

Amplamente documentado³, parte da literatura institucional e externa considera o Plano um dos mais ambiciosos e inovadores conjunto de políticas sociais no combate à pobreza no Brasil, essencialmente por desafiar arranjos institucionais por sua execução compartilhada entre mais de 20 instituições⁴ e gerir um orçamento multibilionário⁵, considerando que sua implementação se deu em meio à uma reiterada recessão econômica decorrente da famigerada crise financeira mundial de 2008.

As ações do BSM pretenderam promover cidadania plena para certo “núcleo duro da pobreza” (Campello e Mello, 2014:34), parcela da população que se manteve na extrema pobreza mesmo após as bem avaliadas políticas socioassistenciais implementadas nos governos do presidente Lula. Se nos primeiros governos petistas os esforços foram direcionados para erradicar a fome, garantir uma renda básica às

¹ Trabalho apresentado na 33ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 28 de agosto a 03 de setembro de 2022.

² Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011.

³ Entre as diversas publicações do MDS, destaco o livro organizado pela ministra do MDS nas gestões da presidenta Dilma Rousseff, Tereza Campello, pelo secretário da SESEP/MDS, Tiago Falcão e pela subsecretária da SESEP/MDS, Patrícia Vieira da Costa. Uma publicação de 868 páginas, intitulada “O Brasil Sem Miséria”, que contou com a contribuição de 77 autores, sua maioria integrantes do Ministério, em 32 artigos. O livro foi lançado em 10 de dezembro de 2014, no final do primeiro mandato da presidenta Dilma.

⁴ Envolveu, ao todo, 22 ministérios, além de bancos públicos, outros órgãos e entidades, Estados, Municípios, setor privado e terceiro setor. Participaram do BSM a Casa Civil e a Secretaria-Geral da Presidência da República; os Ministérios da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Desenvolvimento Agrário; da Educação; da Saúde; das Cidades; do Trabalho e Emprego; da Integração Nacional; do Meio Ambiente; de Minas e Energia; da Previdência Social; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Pesca e Aquicultura; e as Secretarias das áreas de Relações Institucionais, Direitos Humanos, Mulheres, Igualdade Racial e Assuntos Estratégicos.

⁵ Estima-se que entre os anos de 2012 a 2014 foram executados cerca de 30 bilhões de reais por ano nas ações do BSM (Muriel e Godinho, 2020).

famílias em situação de pobreza e aumentar a oferta de empregos, com a entrada da nova gestão petista o objetivo se baseou em cinco grandes inflexões que "alteraram o curso das políticas sociais": (1) o estabelecimento de uma linha da pobreza extrema; (2) a universalização das políticas voltadas para a pobreza; (3) a conscientização da exigência do direito a direitos; (4) a constatação de que muitos beneficiários continuavam com renda familiar abaixo da linha de extrema pobreza e; (5) a criação de oportunidades de empregos e empreendedorismo (Campello e Mello, 2014:35). Para tanto, o BSM foi organizado em três eixos sintéticos: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva.

Diante desse desafio, seus formuladores relataram a necessidade da criação de novas infraestruturas e tecnologias de governo para gestar e gerir o Plano (BRASIL, 2014). Além da instituição da SESEP, foi reestruturado o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), alimentando uma suntuosa base de dados com informações advindas dos entes federativos, por meio da ação direta dos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) dos municípios brasileiros. Técnicos em todo país se encarregaram de preencher essa base de dados, alimentando o sistema informacional do CadÚnico com as respostas dos questionários advindas de entrevistas presenciais com a população cliente desses guichês. Sua finalidade foi anunciada com intuito de ampliar o conhecimento do governo federal sobre o público-alvo de suas ações, já que os dados disponíveis nas bases censitárias e de orçamentos familiares, especialmente relacionadas à renda, já não garantiam uma compreensão sobre esse núcleo duro da pobreza para a "universalização" da almejada inclusão social e erradicação da miséria. Além de produzir o público beneficiário do Programa Bolsa Família, e aprimorar a distinção de pobres dos extremamente pobres, os dados do CadÚnico possibilitaram requeridos processos para intensificar a focalização da implementação das ações e políticas do BSM.

A produção de informação e conhecimento para aprimoramento do desenho e gestão de políticas sociais no Ministério do Desenvolvimento Social foi promovida a uma atividade permanente desde sua criação, em 2004, com a instituição de uma unidade de monitoramento, avaliação, gestão da informação e formação, com status de

secretaria nacional⁶: a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Em parceria com as demais secretarias desse Ministério, a SAGI produziu um conjunto considerável de pesquisas e estudos avaliativos que pretenderam contribuir para ampliar o conhecimento sobre os diversos públicos-alvo das políticas de desenvolvimento social, as lógicas de intervenção, os problemas e as boas práticas de implementação, os resultados e impactos dos serviços e ações (Brasil, 2015).

Em resposta à urgência criada para a definição de uma linha de pobreza extrema, uma das grandes inflexões do BSM, e da falta de um consenso sobre uma metodologia mais adequada, a equipe dirigente do MDS decidiu realizar a decisão mais pragmática (Brasil, 2015) optando por uma linha de pobreza absoluta de R\$ 70. A opção por uma linha já disponível se deu pela equiparação à utilizada na execução do Programa Bolsa Família, assim como sob parâmetros de comparação em rankings internacionais, como a linha de pobreza difundida mundialmente pelo Banco Mundial de US\$ 1,25 por dia, o que equivalia a cerca de R\$ 67 na época de implementação do BSM.

Concomitante à essa decisão, em 2011 um grupo de técnicos governamentais incitava o debate para a implementação de um índice de pobreza multidimensional brasileiro. Os índices de pobreza multidimensionais são representações numéricas sobre uma parcela da população, em sua maioria calculadas a partir da média de dimensões relacionadas à pobreza, não necessariamente agregando as dimensões de renda ou consumo, mas priorizando acessos a serviços estatais como saúde, educação, bem como abrangendo outras dimensões mais subjetivas e relacionadas a padrões de vida. A dificuldade da sua implementação deriva da complexidade em definir o conceito de pobreza agenciado entre seus idealizadores e as dimensões que dizem respeito a essa definição.

Se, a princípio, a linha de pobreza extrema adotada para a implementação do Plano pareceu suficiente, com o impacto dessas novas tecnologias de governo, informações decupadas do CadÚnico, o aspecto multissetorial das políticas e programas do BSM carecia de novas abordagens para uma compreensão "multifacetada e multidimensional" da pobreza.

⁶ Secretarias são subunidades dos ministérios, suas funções comumente são orientadas para lidar com problemas ou políticas específicas aos assuntos de responsabilidade desses ministérios no poder executivo. Na ordem hierárquica institucional, secretarias costumam se dividir em departamentos, diretorias e coordenações.

Esta pesquisa foi tomando forma a partir das minhas primeiras reflexões em 2014, no âmbito da SAGI, quando fui lotado no serviço público como Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS). Essa nova carreira foi gestada ao longo do segundo governo do presidente Lula⁷ para dar conta de uma lacuna de recursos humanos para o fortalecimento das políticas sociais em execução. Ingressei no Departamento de Avaliação da SAGI (DA/SAGI), responsável pela proposição, elaboração, contratação e fiscalização das pesquisas de avaliação de políticas públicas para o acompanhamento, no âmbito do MDS, das políticas socioassistenciais.

Fui surpreendido sobre meu imaginário de um servidor público com a possibilidade de acompanhar no território a implementação de uma pesquisa de avaliação, neste caso, a Pesquisa Painel da Pobreza (PPP), projeto que visava responder a uma demanda urgente de redimensionar o retrato da população em situação de pobreza, cujos dados governamentais disponíveis pareciam não mais contemplar. Transversais e complexas, o resultados precoces dessas políticas pareciam revelar que as ações governamentais vigentes até então não correspondiam com muitas realidades para as quais eram direcionadas. O Estado necessitava de uma compreensão mais acurada sobre os beneficiários de suas ações. A dimensão da base de dados sobre a pobreza e a complexidade da engrenagem dessa governança me consternavam.

Viajei até Recife, no Pernambuco, para fiscalizar o projeto piloto da pesquisa, na ocasião um teste sobre suas perguntas, o tamanho do questionário, bem como observar a desenvoltura dos pesquisadores contratados. Fui muito bem recebido pelo coordenador regional da pesquisa, um nativo que me apresentou a região e relatou as dificuldades que já identificara no treinamento da equipe. Fomos de carro até Bezerros, município situado na região rural, a uma hora da capital.

Instigado pela possibilidade da minha primeira incursão em campo, me deparei com uma paisagem semelhante à do clássico sertão, o retrato mais comum ao imaginário sobre a pobreza. Fui tratado como um representante do Estado, tratamento que ao longo dos dias foi me incomodando pela inerente deferência. Por um lado, o respeito e cuidado com tudo que vira parecia planejado - soube depois que fui levado para domicílios que já haviam sido contatados pela equipe da empresa, algo que fugia

⁷ Lei nº 12.094, de 19 de novembro de 2009.

aos propósitos do acompanhamento. Por outro, soube que a equipe que acompanhei foi selecionada por ser o grupo mais experiente possível, todos muito bem qualificados e com larga bagagem em pesquisas presenciais, denotada ao longo dos dias pelos muitos relatos informais sobre a participação desses pesquisadores em projetos anteriores. Essa maquiagem me despertou para a míope compreensão dos agentes estatais sobre o público-alvo das ações governamentais.

A Pesquisa Painel de Pobreza (PPP) foi um projeto financiado pelo Banco Mundial, e executado pela SAGI/MDS. Sob influência e interferência de organismos multilaterais, foi imaginada e desenhada para ampliar a geração de dados mais detalhados sobre a população em situação de pobreza no Brasil.

A PPP era baseada em uma metodologia de painel, uma pesquisa longitudinal cuja proposta era acompanhar as mesmas famílias periodicamente, com intervalos de seis meses, na região do semiárido nordestino e periferias das metrópoles da região sudeste. Inicialmente, essa metodologia foi escolhida para complementar os dados provenientes das pesquisas do IBGE relacionadas à renda dessa população, critério de seleção para o acesso ao Bolsa Família, pois possibilitaria a compreensão da volatilidade da entrada de renda dessas famílias ao retratar em que momentos do ano esses trabalhadores informais obtinham mais ou menos recursos financeiros. Uma lacuna que vinha sendo apontada há alguns anos por especialistas governamentais. Esse tipo de pesquisa já estava em discussão entre instituições estatais e organismos internacionais, fruto de diagnósticos a partir de análises sobre dados existentes e uma grande pressão pela focalização criteriosa do público beneficiário das políticas de transferência de renda.

A construção de uma resposta em forma sintética, comparável e passível ao monitoramento do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) pairava nos diálogos e trabalhos que a SAGI realizava quando ingressei. O governo brasileiro já havia iniciado debates entre seus servidores para a construção de uma nova forma de retratar sua população em situação de pobreza, em estrutura de um índice. A linha da pobreza, indicador usado desde a redemocratização para segmentar e monitorar o quantitativo pobre da população - e conseqüentemente criar um público-alvo para a focalização das políticas socioassistenciais - parecia não mais servir às novas tecnologias políticas sobre as quais

se baseava o BSM, mais transversais e interinstitucionais, por se restringir à mensuração da renda desse segmento populacional.

Entre a produção de dados estatísticos e a criação de um índice há um demorado e tortuoso caminho, aprendi sobre esses processos ao longo da minha estadia no DA/SAGI. Esse ciclo para a produção de índices sintéticos não se restringe ao trabalho feito em apenas um departamento, ou mesmo um ministério. Envolve-se um conjunto de instituições e atores nesse processo. Comumente, no governo brasileiro, esse trabalho começa pela produção de dados sobre a população por meio de pesquisas presenciais, em sua maioria, estruturadas pelo IBGE. A partir da produção dessas informações, reúnem-se um conjunto de dados sobre perguntas e demandas específicas a áreas temáticas responsáveis por ações governamentais.

Há uma extensa produção bibliográfica - técnica e acadêmica - sobre os processos sociais de identificação, e conseqüente mensuração, da parcela populacional em condições de pobreza. Seja no campo da filosofia, das ciências econômicas, políticas, sociais ou da administração pública, essa produção de conhecimentos pretende compreender como se dão esses processos no âmbito do Estado moderno, bem como propor formas de identificar esse segmento populacional sobre novas ponderações argumentativas, seja de cálculo (Medeiros, 2015) ou dos paradigmas sobre a conceituação das pobrezas (Sprandel, 2004). A relevância dos indicadores e índices é denotada como um idioma comum entre seus operadores, considerando que sua formulação resulta também da síntese de uma miríade de saberes em diálogo. Apesar da matemática inerente à sua construção, cada fator constitutivo dessas fórmulas sintetiza ideias construídas a partir de reflexões acadêmicas e experiências vividas.

Ao longo da minha trajetória na administração pública, fui incorporando a imprescindibilidade dos índices para a arte de governar. São instrumentos que viabilizam imaginar e desenhar políticas públicas, avaliar e monitorar ações governamentais, planejar e direcionar recursos financeiros. São matérias de largos debates administrativos e acadêmicos, seja no âmbito das suas formulações técnicas, das ideologias que os circundam, ou do escrutínio de suas genealogias, simbologias, efeitos ou agências. Que processos sociais envolvem a criação e uso de indicadores? Como as condições de produção influenciam os tipos de conhecimento que os indicadores

forneçam? Como o uso de indicadores na governança global muda a natureza do padrão, estabelecimento e tomada de decisão? Como isso afeta a distribuição de poder entre os governantes e os governados? Qual é a natureza das respostas ao exercício do poder por meio de indicadores, incluindo formas de contestação e tentativas de regular a produção ou uso de indicadores? As respostas a essas perguntas têm implicações normativas, teóricas e práticas significativas. Suponho serem essas angústias de onde partiriam as inquietações que deram origem à esta pesquisa.

Procurando um índice de pobreza multidimensional brasileiro

Minha pesquisa procura a tecelagem de um índice brasileiro de pobreza multidimensional. Um indicador social inacabado e em constante disputa por tratar de um dos temas de maior apelo político para governos nacionais, qual seja, o delineamento de uma parcela da população em situação de pobreza. Um índice aparentemente simples em conceito e forma, mas possivelmente revelador de uma complexa malha tecida por sujeitos e documentos em suas ideias conceituais. Uma representação que pretende sintetizar formas de vida, ao passo que aparenta produzir sua escassez.

A quantificação e as estatísticas têm servido por muito tempo como instrumentos do poder estatal. No poder executivo nacional, a formação exigida para um bom servidor público requer a compreensão do ciclo de políticas públicas, uma metodologia amplamente disseminada por teóricos da área da administração, economia e estatística, que prevê etapas essenciais para a governança contemporânea. Servidores são exigidos a se atualizarem dentro dos planos de carreira de suas respectivas funções, sendo que a Escola Nacional de Administração Pública se encarrega de atualizar esses conhecimentos técnicos e disseminá-los em seus cursos de formação e atualização do serviço público.

Os indicadores produzem efeitos dinâmicos por muitas razões. Os indicadores simplificam instituições e processos complexos e em evolução, razão pela qual são tão úteis. Essa simplificação, no entanto, muitas vezes é esquecida ou ignorada quando são colocadas em prática. Coletar os dados que compõem os indicadores é muitas vezes mais difícil e confuso do que parece de fora; os indicadores de fenômenos são

projetados para medir a mudança ao longo do tempo, e os indicadores podem não ser revisados de forma a refletir essas mudanças. Finalmente, e mais importante, as pessoas que estão sendo medidas, avaliadas e comparadas muitas vezes respondem ao ato de serem medidas de forma a subverter as intenções que motivaram primeiro o processo de avaliação.

A disputa pela implementação em âmbito global de um índice de pobreza multidimensional vem ocorrendo há mais de três décadas. Entre os indicadores de maior influência, destacam-se o Multidimensional Poverty Measure (MPM) do Banco Mundial, o Índice Multidimensional de Pobreza (IMP) da CEPAL; e o Índice de Pobreza Multidimensional Global (IPM), da Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI).

Em 2010, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) acabou firmando uma parceria com a OPHI na implementação do IPM global. Atualmente empregado para medição da pobreza em mais de 100 países “em desenvolvimento”, o cálculo é baseado no método Alkire-Foster, publicado em 2007 pelos economistas Sabine Alkire e James Foster, da Universidade de Oxford. No Brasil, o IPM é calculado, extraoficialmente, a partir da base de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Na etnografia proposta nesta pesquisa, pretendo descrever os processos inacabados da construção de um índice brasileiro de pobreza multidimensional, seguindo seus agentes e refletindo sobre os efeitos dessas operações. A partir das inquietações experienciadas ao longo da minha vivência no serviço público, bem como da pesquisa sobre a trilha dos documentos que intentaram dar corpo ao índice, pretendo incitar diálogos com algumas vertentes teóricas em torno dos estabelecidos campos da antropologia do estado e da economia.

Para compreender esses processos, compartilho da discussão inspirada na obra de Foucault inscrevendo índices de pobreza enquanto tecnologias de poder, como também, em acepção mais específica, tecnologias de governo. O debate em torno da importância dos estudos antropológicos acerca das tecnologias de poder têm gerado reflexões a partir de universos de pesquisa específicos que as abarcam enquanto

instrumentos técnicos, projetos, políticas, infraestruturas, fórmulas, entre outras formas de intervenção (Fonseca et al. 2016). Porém, esses estudos interrogam essas tecnologias a partir do que produzem, seus efeitos e suas formulações, como conjuntos de constituição de verdades e saberes imbuídos de relações de poder, sem neutralidade. A relevância analítica dessas tecnologias fundamenta-se enquanto processos revelados nas pesquisas sobre práticas e engrenagens de poder, ampliando o estatuto da vida social ao examinarem como essas tecnologias guiam, dirigem, orientam, capacitam e regulam os sujeitos, populações, burocratas e burocracias. (Fonseca et al. 2016:10).

Estudos antropológicos têm mobilizado uma compreensão menos abstrata do Estado ao examinarem como esses dispositivos são globalizados e inseridos em diferentes sociedades. Esses estudos embasados pela noção de tecnologias de governo ampliam a percepção do Estado, ele próprio, como um resultado das tecnologias de poder (Deleuze, 1987; Foucault, 2008) e não como um ente transcendente. Para tanto, preconizam uma atenção redobrada nas técnicas, engenharias, engrenagens, materialidades e mediações diversas em que as relações de poder funcionam e se exercem (Fonseca et al. 2016).

Considerando tecnologias de governo como conjuntos de atividades práticas, produtos locais de trabalhos coletivos de grupos heterogêneos de atores, humanos e não humanos (Latour, 2005), tentarei ampliar a compreensão dos índices de pobreza por meio de suas técnicas de cálculo, dos aspectos morais e associações sociotécnicas envolvidas entre seus formuladores e seus conhecimentos, os documentos que produzem, assim como a linguagem que os diferencia na produção dessa diferença. Investigo de que maneira os sujeitos traduzem as moralidades compartilhadas sobre uma alteridade - pobreza - em fórmulas e medições dentro de uma linguagem especializada para produção de uma divisão social entre pobres e não-pobres. Também como essa linguagem se movimenta conforme o contexto político-econômico das gestões que articulam e produzem essas discussões.

Gupta (2012:23), no seu estudo do “red tape” de políticas sociais na Índia, reitera o enorme poder dos processos administrativos: “[...] não importa quão nobres as intenções dos programas, não importa quão sinceros os técnicos encarregados de

realizá-los, o objetivo explícito de ajudar os pobres é subvertido pelos próprios procedimentos da burocracia”.

Indicadores têm despertado interesse analítico nos estudos antropológicos enquanto tecnologias de poder produtoras de conhecimento e governança global, sob lógicas administrativas subjacentes a intervenções estatais (Merry et al. 2011; 2012; 2015). Nessas análises, inspiradas nos estudos da ciência e tecnologia e na teoria ator-rede (Latour, 1979; 2005), indicadores são comumente referidos como possuidores de vidas próprias, pois mesmo imbuídos de uma intenção específica em seu desenho, podem ser dissociados na forma ou lugares que são instrumentalizados, tornando-se independentes de seus propósitos. Esse dinamismo pode variar conforme sua implementação, seja por quais agentes os manipulam, como são utilizados ou ignorados, ou como são conectados a outros parâmetros políticos ou métricos. Sendo assim, como qualquer outra forma de conhecimento, indicadores podem se tornar mais ou menos oficiais conforme o acúmulo das suas redes constituintes, tecnologias e agências (Espeland & Sauder, 2012).

A ampliação de linguagens técnicas especializadas no campo do desenvolvimento, influenciada por instituições hegemônicas, especialmente o Banco Mundial, estabeleceu o uso de indicadores como valores econométricos entre seus formuladores e usuários, no intuito de contestar o senso comum sobre projetos de desenvolvimento nacionais. O Banco Mundial, desde sua criação em 1944, vem disseminando teorias de desenvolvimento sob referenciais estruturados em uma linguagem economicista. Ainda que ao longo de sua trajetória tenha expandido seu discurso desenvolvimentista, incluindo abordagens baseadas em direitos, os indicadores econômicos impostos pelo Banco Mundial seguem sendo a principal ferramenta para medir o desenvolvimento.

Em seu estudo sobre o papel do Banco Mundial na criação de métricas sobre o desenvolvimento, Maria Angélica Uribe (2015) discorre sobre os efeitos que os indicadores impuseram à governança global, especialmente no campo da regulação e atribuição de responsabilidades. Atrelado a incentivos monetários, esse efeito regulatório é compreendido como um tipo de governança à distância, onde indicadores são utilizados para acompanhar o atendimento das metas de desempenho sobre o desenvolvimento econômico dos estados nacionais. Indicadores também passaram a

atribuir responsabilidades entre instituições estatais, seja pelo fracasso no desenvolvimento, seja pelo aumento da pobreza. Indicadores no campo do desenvolvimento não apenas moldam realidades, como também criam identidades, pois ao promoverem um determinado discurso de desenvolvimento, promovem também as categorias nele inseridas. O estabelecimento de identidades, por sua vez, divide os atores do desenvolvimento em uma ordem hierárquica. O lugar de um estado na hierarquia de desenvolvimento depende de quanto ele é capaz de atingir as metas de desenvolvimento e os padrões estabelecidos por indicadores específicos (Uribe, 2015).

A crescente produção e uso de indicadores têm revelado o potencial de alterar as formas, o exercício e as distribuições de poder em certas esferas da governança. No entanto, o uso crescente de indicadores não tem sido acompanhado de estudos sistemáticos e reflexão sobre as implicações, possibilidades e armadilhas dessa prática. Na empreitada de compreender a vida social de um indicador, tecnologia que nos atravessa cotidianamente, propulsionando uma linguagem que domina nossa compreensão sobre o “desenvolvimento de tudo”, assim extrapolando seu domínio apenas por especialistas, vou recorrer a uma literatura que impele compreendê-los a partir dos processos sociais que envolvem sua criação e uso, bem como quais condições de produção influenciam os tipos de conhecimento que os indicadores fornecem (Merry, 2011).

Um desenvolvimento chave nas últimas três décadas foi o aumento extraordinário dos indicadores e classificações internacionais de desempenho e seu envolvimento em novas formas de governança que operam dentro e fora do estado. “Governar por números” (Shore e Wright, 2015) – reduzir processos complexos a simples indicadores numéricos e classificações para fins de gestão e controle – tornou-se uma característica definidora da governança global. No centro desse processo está uma crescente fetichização da medição estatística e da classificação competitiva como instrumentos robustos e confiáveis para calcular (e aprimorar) características amplamente qualitativas (Idem).

Indicadores bem sucedidos, seja por sua influência ou institucionalidade, comumente produzem efeitos não antecipados, agenciando a opinião pública ou mesmo o percurso das ações governamentais com as quais dialogam, possibilitando

reformulações das políticas públicas, bem como comparações entre governos ou territórios. Como inferem Espeland e Sauder, "indicadores são significantes inquietos cujas consequências e significados podem ser difíceis de prever ou mesmo conter" (2012:89).

Neste projeto, considerarei alguns fatores que afetam os movimentos e a autoridade dos indicadores. Para entender sua natureza dinâmica – como eles assumem novos significados e novos usos e como eles parecem se tornar autônomos e distantes de suas origens – me parece crucial compreender como tais medidas são criadas e usadas, em vez de simplesmente assumir que seus efeitos são conhecidos. Isso, por sua vez, requer um escrutínio das organizações, seus formuladores e suas técnicas, para refletir como os indicadores são feitos, interpretados e circulam entre os grupos de usuários (Espeland & Sauder, 2012).

Inspirado por etnografias elaboradas entre grupos de especialistas (Bachtold, 2017; Castro, 2013; Mosse, 2006; Onto, 2016; Roy, 2010; Schwegler, 2009), pretendo reconstituir a memória do meu percurso junto aos principais articuladores de um índice brasileiro de pobreza multidimensional, em sua maioria integrantes da gestão do BSM, no MDS.

A relevância da análise documental sobre esses processos revela-se pela preponderância do seu uso no fazer burocrático. Argumenta-se que a confecção de documentos técnico-administrativos sequenciados e referenciados entre si – uma trilha de papéis (Morawska, 2015) – gera a exterioridade e objetividade dos dados que chancelam tecnicamente indicadores motivados politicamente. Catarina Morawska problematiza as maneiras pelas quais tais procedimentos obliteram a perspectiva da população afetada pelas políticas num esforço de reacoplar ao domínio do econômico o domínio do político, demonstrando como a técnica do cálculo é intrinsecamente política. Colocada nesses termos, a discussão reitera a separação entre o domínio econômico, de um lado, e o social, de outro; o esforço parece ser sobretudo o de conferir mais peso a um domínio que a outro no processo de tomada de decisão política. Não se pretende conclamar o ‘social’ para denunciar o ‘econômico’, mas sim apontar as maneiras pelas quais, nas etapas de planejamento e desenho das ações governamentais, os domínios do social são incorporados e neutralizados nos documentos por meio do

cálculo – linguagem por excelência da Economia – sendo, assim, despolitizados (Morawska, 2015).

Minha pesquisa não pretende somente adotar uma abordagem que busca contribuir para o debate ao mapear os principais atores e a dinâmica do conflito em torno dos indicadores. Propõe, também, uma abordagem no sentido de explicitar a lógica tecnicista que justifica a política de avaliação e monitoramento das ações governamentais por meio do uso de painéis de indicadores, bem como os efeitos que essa lógica opera, para além da construção do índice em si. Para tanto, pretende-se na análise tomar documentos como “artefatos paradigmáticos de práticas de saber moderno” (Riles, 2006:2).

Focar na “trilha de papéis” em torno das instituições envolvidas, especialmente do MDS, tem como intuito argumentar, primeiro, que a continuidade da criação de um índice depende da observância de determinada estética em documentos vinculantes e vinculados entre si; e, segundo, que a inscrição de saberes técnico-científicos em documentos previstos na política de avaliação e monitoramento opera um efeito de realidade, fator essencial para legitimá-las. Os documentos conferem aos empreendimentos a chancela da objetividade e exterioridade dos fatos científicos (Latour & Woolgar, 1997), legitimando o ‘desenvolvimento social’ a qualquer custo.

Bibliografia

- BACHTOLD, Isabele Villwock (2017). "Precisamos encontrá-los!" Etnografia dos números do Cadastro Único e dos cruzamentos de base de dados do governo federal brasileiro. Dissertação de mestrado em antropologia social. Brasília: UnB.
- BALLESTERO, Andrea (2015). The ethics of a formula: Calculating a financial-humanitarian price for water. *American Ethnologist*, 42(2), 262–278.
- BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel (2006). Pobreza Multidimensional no Brasil. Brasília: Ipea, out. 2006. 40 p. il. (Texto para Discussão, n. 1.227). Disponível em: <[http:// www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1227.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1227.pdf)>.
- BICHIR, Renata (2013). “PPP - Pesquisa Painel Longitudinal de Acompanhamento das Condições de Vida e Acesso a Programas Sociais pela População em Situação de Pobreza: fundamentos, concepção e desenho”. Estudos Técnicos SAGI (ETEC), 2o/2013.
- BIEHL, João (2008). Antropologia do devir: psicofármacos – abandono social – desejo. *Revista de Antropologia*, São Paulo, v. 51, n. 2, p. 413-449.
- BRASIL (2014). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Brasil sem miséria. Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patricia Vieira da Costa. Brasília: MDS.
- CALLON, Michel (2007). “What does it mean to say that economics is performative?”. In: D. MacKenzie F. Muniesa, e L. Siu (eds.), 2007. *How economists make markets: on the performativity of economics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- CAMPELLO, Tereza e MELLO, Janine (2014). “O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos”. Em: *O Brasil sem miséria*. Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patricia Vieira da Costa. Brasília: MDS, p. 33-66.
- CASTRO, Maria Soledad Maroca de (2013). A integralidade como aposta: etnografia de uma política pública no Ministério da Saúde. Tese de doutorado em antropologia social. Brasília: UnB.

- CORTINA, Adela (2020). *Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia*. Adela Cortina; tradução de Daniel Fabre – São Paulo: Editora Contracorrente.
- DAS, Veena e POOLE, Deborah (2004). “State and its Margins”. In: Das, V.; Poole, D. (eds). *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press, p. 3-33.
- DESROSIÈRES, Alain (1998). *The politics of large numbers : a history of statistical reasoning*. Cambridge: Harvard University Press.
- DUTTA, Nikhil (2012). “Accountability in the Generation of Governance Indicators”. In: Merry, S.E.; Davis, K. E.; Fisher, A.; Kingsbury, B. (eds). *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings*. Oxford: Oxford University Press, p. 437-464.
- ESCOBAR, Arturo (1995). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton, C.T.: Princeton University Press.
- ESPELAND, W. N. & SAUDER, M. (2012). “The Dynamism of Indicators”. In: Merry, S.E.; Davis, K. E.; Fisher, A.; Kingsbury, B. (eds). *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings*. Oxford: Oxford University Press, p. 86-109.
- FASSIN, Didier (2009). “Another Politics of Life is Possible”. In: *Theory, Culture and Society*, 26 (5): 44-60.
- FERREIRA, Letícia e LOWENKRON, Laura (org.) (2020). “Perspectivas antropológicas sobre documentos: Diálogos etnográficos na trilha dos papéis policiais”. Em: *Etnografia de documentos: pesquisas antropológicas entre papéis, carimbos e burocracias*. Rio de Janeiro: E-papers, p. 17-52.
- FONSECA, Claudia; JARDIM, Denise; SCHUCH, Patrice; e MARCHADO, Helena. (2016). “Tecnologias de governo: Apreciação e releituras em antropologia”. *Horizontes Antropológicos*, 22(46), 9–34.
- FOUCAULT, Michel (1979). “A governamentalidade”. In: Foucault, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, p. 277-293.
- GUPTA, Akhil (2012). *Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*. Durham, NC: Duke University Press.

- INGOLD, Tim (2007). *Lines: a brief history*. London: Routledge.
- INGOLD, Tim (2012). “Trazendo as coisas de volta à vida: emaranhados criativos num mundo de materiais”. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 18, n. 37, p. 25-44, jan./jun.
- LATOUR, Bruno & WOOLGAR, Steve (1979). *Laboratory Life: The Construction of Scientific Facts*. Princeton: Princeton University Press.
- LATOUR, Bruno (2005). *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- MARCUS, George & HOLMES, Douglas (2005). “Cultures of Expertise and the Management of Globalization: Toward the Re-Functioning of Ethnography”. In: Ong, A.; Collier, S. (eds.). *Global assemblages: technology, politics and ethics as anthropological problems*. Oxford: Blackwell, p. 235-252.
- MAU, Steffen (2019). *The metric society: on the quantification of the social*. Cambridge, UK: Medford, MA : Polity Press.
- MERRY, Sally Engle (2011). *Measuring the World: Indicators, Human Rights, and Global Governance*. *Current Anthropology*, 52(S3), S83–S95.
- MERRY, Sally Engle; DAVIS, K. E.; FISHER, A. & KINGSBURY, B. (eds). (2012). *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings*. Oxford: Oxford University Press.
- MERRY, Sally Engle; DAVIS, K. E. & KINGSBURY, B. (eds). (2015). *The Quiet Power of Indicators: Measuring Governance, Corruption and Rule of Law*. New York: Cambridge University Press.
- MITCHELL, Timothy (2002). *Rule of Experts: Egypt, Techno-Politics, Modernity*. Berkeley: University of California Press.
- MORAWSKA, Catarina (2015). *A trilha de papéis da usina hidrelétrica de Belo Monte: Tecnologias de cálculo e a obliteração da perspectiva dos povos impactados*. *Revista Antropológicas*, v. 25, p. 22-40.
- MOSSE, David (2004). *Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice*. London: Pluto Press.

- MOSSE, David (2013). "Introduction: The Anthropology of Expertise and Professionals in International Development". In: *Adventures in Aidland: The Anthropology of Professionals in International Development*. New York: Berghahn Books, p. 1-31.
- MURIEL, Ana Paula e GODINHO, Natália (2020). O papel do plano Brasil sem Miséria na política governamental e no orçamento público federal: a gestão da pobreza no governo Dilma Rousseff. *Latin American Journal of Development*, Curitiba, v.2, n.6, p. 658-670, nov./dez.
- NADER, Laura (1972). "Up the anthropologist: perspectives gained from studying up". In: Hymes, Dell. *Reinventing Anthropology*. New York: Pantheon Books, p. 284-311.
- NATALINO, Marco Antônio Carvalho (2021). *A redistribuição e seus descontentes: percepções sociais sobre pobreza, desigualdade e programas de transferência de renda*. Tese de doutorado em sociologia. Rio de Janeiro: UFRJ.
- NEIBURG, Federico (2006). "Inflation: Economists and Economic Cultures in Brazil and Argentina" *Comparative Studies in Society and History*, 46(3): 604-633.
- NEIBURG, Federico (2007). "As moedas doentes, os números públicos e a antropologia do dinheiro". In *Mana* 13(1),): 119-151.
- NEIBURG, Federico (2011). "La guerre des indices. L'inflation au Brésil (1964-1994)". *Genèses. Sciences Sociales et Histoire*. n 83, Septembre.
- NEIBURG, Federico & GUYER, Jane I. (2020). *The real economy: essays in ethnographic theory*. Chicago: HAU Books.
- ONG, Aihwa & COLLIER, Stephen J. (2005). "Global assemblages, anthropological problems". In: Ong, A.; Collier, S. (eds.). *Global assemblages: technology, politics and ethics as anthropological problems*. Oxford: Blackwell, p. 3-21.
- ONTO, Gustavo Gomes (2016). *Ficções econômicas e realidades jurídicas: uma etnografia da política de defesa da concorrência no Brasil*. Tese de doutorado em antropologia social. Rio de Janeiro: UFRJ.
- RILES, Annelise (2006). "Introduction: In Response". In: A. Riles (ed.), *Documents: artifacts of modern knowledge*. Ann Arbor: University of Michigan Press. p. 1-37.
- ROCHA, Sônia (2006). *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: Editora FGV.

- ROY, Ananya (2010). *Poverty Capital: Microfinance and the Making of Development*. New York and London: Routledge.
- SCOTT, James (1998). *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven and London: Yale University Press.
- SCHWEGLER, Tara (2009). 'Take It from the Top (Down)? Rethinking Neoliberalism and Political Hierarchy in Mexico', *American Ethnologist* 35(4): 682–700.
- SMITH, Dorothy (2006). "Incorporating Texts into Ethnographic Practice". In Smith, D. (ed.), *Institutional Ethnography as Practice*. Lanham, M.D.: Rowman & Littlefield, p. 65-88.
- SHARMA, Aradhana & GUPTA, Ahkil (2006). "Introduction: Rethinking theories of the State in the age of globalization". In: *The Anthropology of the State*. Sharma, A., Gupta, A. (eds). Oxford: Blackwell, p. 1–41
- SHORE, Chris & WRIGHT, Susan (2015). *Governing by numbers: Audit culture, rankings and the new world order*. *Social Anthropology*, 23 (1), 22-28.
- SPRANDEL, Marcia Anita (2004). *A pobreza no paraíso tropical: interpretações e discursos sobre o Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ.
- URIBE, Maria Angélica Prada (2015). "The Quest for Measuring Development: The Role of the Indicator Bank". In: Merry, S.E.; Davis, K. E. & Kingsbury, B. (eds). *The Quiet Power of Indicators: Measuring Governance, Corruption and Rule of Law*. New York: Cambridge University Press.