

*Dossiê*

## Bolsa Família e COVID-19: cartografando um cosmograma através da Teoria do Ator Rede em Araraquara-SP

DOI: <https://doi.org/10.14244/agenda.2023.2.6> **Guilherme de Matos Floriano**

Doutor em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) da Universidade Estadual Paulista (UNESP) na Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara (FCLAr).

E-mail: [guilherme.mfloriano@hotmail.com](mailto:guilherme.mfloriano@hotmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3942-3687>

135

**RESUMO:** O principal objetivo desta pesquisa é seguir os atores envolvidos no Programa Bolsa Família (PBF) e delinear a rede que forma o programa — sejam estes atores humanos ou não-humanos. Na medida em que o PBF é dotado de agência, ele constitui um espaço social específico — uma rede sociotécnica — que mobiliza categorias e gera alterações e impactos na sociedade. O objetivo dessa pesquisa é seguir os atores humanos e não humanos envolvidos no Programa Bolsa Família (PBF) e delinear a rede que forma o programa. Para tanto, a pesquisa se vale da etnografia. Nesse sentido, parte-se da hipótese de que o PBF é híbrido por constituir uma rede que passa pela ciência, pela sociedade e pelo discurso, sendo, portanto, real, coletiva e discursiva. Por conseguinte, é social nos termos de Latour. Tomando como premissa a ideia de que agregados sociais precisam ser explicados e não tomados como explicação, o social é composto por um princípio de conexões. Não existe “esfera da política” e “esfera da ciência”. Como espaço empírico crucial desse estudo, tem-se a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMADS) que se constitui enquanto local de referência da proteção social no Brasil juntamente dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). O protagonismo da SMADS se deve ao fato de ser o espaço onde é alocada a gerência do Cadastro Único e a gestão do PBF, sendo assim responsável pelo contato das famílias com os programas sociais do Estado. O que se coloca, portanto, é que tal visão permitirá perceber os fenômenos sociais, econômicos e culturais que o constituem em sua magnitude, bem como, perceber o PBF enquanto um encontro entre beneficiários e o Estado o que, por fim, permitirá compreender como se dão tais disputas pelos significados mobilizadas no interior da efetivação do PBF, delineando sua rede e seu cosmograma.

**PALAVRAS-CHAVE:** Bolsa Família; COVID-19; Cosmograma; Rede sociotécnica; Teoria do Ator-Rede.

Recebido em: 27/01/2023

Aprovado em: 02/10/2023



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

## 1 Introdução

Esta pesquisa propõe a aplicação da Teoria do Ator Rede no caso do Programa Bolsa Família no município de Araraquara-SP. O principal objetivo é seguir os atores envolvidos no PBF e delinear a rede que forma o programa – sejam estes atores humanos ou não-humanos. Assim, objetiva-se pensar o PBF a partir de uma cartografia de seus atores e *actantes*.

Ressalta-se que a escolha pelo município de Araraquara, localizado no interior de São Paulo, se dá pelo mesmo motivo que na pesquisa precedente a esta: trata-se de uma cidade com aproximadamente 228 mil habitantes<sup>1</sup> e com uma estrutura de 10 CRAS e uma SMADS prestando atendimentos à população – ao passo que outros municípios, como Ribeirão Preto, que possui três vezes o tamanho de Araraquara apresenta apenas 4 CRAS<sup>2</sup>.

Além dos CRAS, cumpre destacar a importância da SMADS, uma vez que nela estão envolvidos bancos de dados, programas informatizados, verbas, funcionários, informações, entre diversos outros agentes importantes para um mapeamento via TAR do Bolsa Família. É por isso que este espaço será essencial no mapeamento proposto.

Como vimos, na medida em que o PBF é dotado de agência, ele constitui um espaço social específico – uma rede sociotécnica – que mobiliza categorias e gera alterações e impactos na sociedade. Perceber o PBF enquanto um híbrido, portanto, é chave. Híbridos, para Latour (2013), são o que os cientistas continuam por proliferar mesmo acreditando fazer a separação da ciência com a natureza e até mesmo com a política. E como negar que uma política pública de transferência de renda seja um híbrido? Ela o é, pois, é um quase-objeto na medida em que é um quase-sujeito – é um não-humano dotado de agência. Também o é na medida em que é fato, discurso e poder.

Rede aqui é compreendida como o que nos auxilia a descrever sem que se repartam os discursos, de modo que, segundo Latour (2012), um bom texto atualiza a rede de atores traçando relações e, para que se entenda uma rede, deve-se olhar para os atores (Latour, 2002, 2006, 2012). Muitas dúvidas podem aparecer neste sentido, mas uma vez que grande parte dos trabalhos sobre PBF abordam-no em partes (repartindo os discursos), buscou-se apreender como funciona o programa na prática, sobretudo como os atores se envolvem dentro do espaço de operacionalização desta política.

Salienta-se a importância de jornais como fontes de pesquisa científica histórica e antropológica, como aponta Müller (2015), já que é neles que se encontram os diversos processos de construção da notícia – ou seja, da realidade social. Também se consideram, os textos, espaço de etnografia, uma vez que são um “espaço” no qual se constituem realidades intrínsecas a um contexto (Giumbelli, 2002).

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=350320&search=sao-paulo|araraquara>>. Acesso em: 13/06/17.

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://www.seuplaneta.com.br/Araraquara/2012/10/araraquara-tem-quatro-cras-a-mais-que-o-previsto.html>>. Acesso em: 16/05/2016. Na época da notícia, Araraquara contava com oito CRAS tendo sido criados mais dois nos últimos anos.

## 2 Metodologia de pesquisa

Compreender de fato o PBF só será possível através de um olhar que privilegie tudo o que está envolvido nesta política pública. Não podemos, de acordo com a proposição de Anjos (2005), separar a dimensão analítica do fazer científico, de um lado, do empreendimento “nativo”, do outro.

O que se coloca, a partir disso, é que perceber o PBF de tal maneira é condição para a compreensão mais ampla do programa por permitir apreender as perspectivas dos diferentes atores envolvidos. Acompanhar o programa em sua rede nos permitirá perceber os fenômenos sociais, econômicos, culturais, etc. que o constituem em sua magnitude; paralelamente, percebê-lo enquanto um encontro entre beneficiários e o Estado – constituindo tal rede também – permitirá compreender como se dão tais disputas pelos significados mobilizadas no interior da efetivação do PBF.

É híbrido. É rede, conforme passa pela ciência, pela sociedade e pelo discurso – real, coletiva e discursiva (Latour, 2013). É social, portanto, nos termos de Latour (2012) que, por sua vez, é social para Tarde (2011): uma série de associações entre elementos heterogêneos, além dos próprios humanos. O PBF foi uma das principais políticas sociais dos governos petistas, um dos carros-chefes do início do governo Lula após as readequações efetuadas no Fome Zero (Rocha, 2013). Isto posto, foi o PBF um dos principais propulsores do Sistema Único de Assistência Social e dos CRAS. Cadernos de preenchimento, computadores, arquivos, prédios dos CRAS e SMADS, assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, gestores, informações, cartões, dinheiro, etc. Estes são alguns dos atores que constituem o programa. Desta feita, neste estudo, o Bolsa Família é social por reunir inúmeros elementos humanos e não-humanos, constituindo uma associação, uma composição que cumpre uma aliança que está sempre em atualização (Latour, 2014).

Tomando como premissa a ideia de que agregados sociais precisam ser explicados e não tomados como explicação (Latour, 2012), o social é composto por um princípio de conexões, e retoma, assim, a noção de Gabriel Tarde (2011). Não é o todo, mas uma parte (Latour, 2002), é um composto de associações de elementos heterogêneas, um fluido em circulação, portanto, a divisão entre política e ciência, bem como entre cultura e natureza, não se sustenta (Latour, 2013) – tudo é sociedade, tudo são fatos sociais (Tarde, 2007). Não existe “esfera da política” e “esfera da ciência”. Tudo isto, que habitualmente separamos por estes termos, são, para Latour (2016), cosmogramas que devemos descrever – que é o que exatamente buscamos.

Como levar a cabo tal pesquisa em um cenário de pandemia mundial? Como notamos pelos próprios estudos da TAR apontados aqui e pelos próprios desenvolvimentos teóricos de Bruno Latour (2012, 2013, 2016), o mapeamento de atores foi conduzido remotamente, por meio de entrevistas com agentes humanos que operam o PBF “na ponta”. Assim, mapeamos o programa através de discursos, conduzidos por entrevistas livres e semiestruturadas que visaram encontrar tantos rastros de atores quanto fossem possíveis.

O que se nota, como se verá, é que o PBF esteve praticamente paralisado durante todo o ano de 2020 por conta de decisões governamentais tomadas durante a pandemia. Suas condicionalidades

de saúde e educação foram suspensas já que as escolas estiveram fechadas e sem formas de controlar as “presenças” dos alunos. No caso da saúde, os postos públicos não ficaram fechados, pois têm sido extremamente necessários para o atendimento da população, entretanto o acompanhamento das condicionalidades de saúde por parte dos gestores – federais – do PBF não foi feito durante todo o ano de 2020.

E por conta disso o programa deixou de existir? De forma alguma. Suas cifras continuam a existir e a renda não deixou de ser transferida durante a pandemia. O que se viu foi um surgimento de outros dois atores importantes neste mesmo contexto: o auxílio emergencial e o Bolsa Cidadania.

O auxílio emergencial foi uma medida de urgência do próprio governo federal que buscou transferir rendas entre R.\$600 e R.\$1.200 para os microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados que necessitassem desta renda durante a pandemia. Nos meses finais de 2020 estes valores diminuiram pela metade. Um mapeamento mais minucioso estará contido no interior desta pesquisa.

Seguindo os quatro passos de uma pesquisa orientada pela TAR, como proposto por Latour (2012), os movimentos que aqui se concretizam são os seguintes: em primeiro lugar, devemos procurar por uma porta de entrada para esta rede, que nos permita seguir os movimentos dos atores; em segundo lugar, devemos identificar os porta-vozes (atores humanos que falam pelas instituições) e outros elementos, ou seja, outros atores não-humanos que nos permitam perceber a amplitude da rede, que possam também ampliar a rede que se conhece até então; em terceiro lugar, devemos acessar dispositivos que possibilitem que o fenômeno em questão seja mensurado, objetivado, como as próprias gravações audiovisuais e de áudio, textos citados e até mesmo o diário de campo; por fim, cumpre-se o mapeamento *per se*, buscando descrever com o máximo de informações as múltiplas relações, traduções e articulações no interior da rede.

Para concluir esta introdução, cumpre salientar a utilização de Giumbelli (2002) como outro arcabouço teórico que nos auxilia na utilização de textos de jornais como campo etnográfico.

Levado em conta estas colocações e, sobretudo, o contexto em que nos encontramos, os textos jornalísticos se constituem enquanto importantes vozes que podemos apreender enquanto, também, um campo. O auxílio emergencial, por exemplo, não é um ator que conseguimos mapear profundamente no município, pois boa parte de sua rede se localiza em Brasília, sob responsabilidade do Governo Federal. Entretanto, ele se constitui enquanto um agente de extrema importância para a rede do PBF neste momento e exatamente por este motivo os textos jornalísticos são vozes importantes para que o mapeamento/cartografia aqui proposto seja cumprido.

### 3 O Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família, caracteriza-se enquanto uma política de transferência direta de renda para aquelas famílias consideradas em condição de pobreza ou extrema pobreza. Os recortes de renda utilizados para caracterizar as famílias nestas condições são: renda per capita até R\$89 são considerados em situação de extrema pobreza; renda per capita entre R\$89,01 e R\$178 são considerados em condição de pobreza. Este é o público alvo do PBF, cujos benefícios transferidos são variáveis conforme a renda e a composição familiar.

Ou seja, uma família que esteja em condição de extrema pobreza e tenha cinco crianças e dois adolescentes poderá receber o equivalente a R\$390 mensais de Bolsa Família – salienta-se que o valor médio do PBF no Brasil é em torno de R\$192. Mas e se esta família for ainda maior, contando com mais adultos e mais jovens acima de 17 anos e, mesmo com este valor, não ultrapasse a renda per capita de R\$89? Neste caso existe um benefício para superação da extrema pobreza que é calculado caso a caso conforme a realidade de cada família. Assim, complementa-se o benefício até que a renda per capita ultrapasse os R\$89.

Para que as famílias possam receber estes benefícios, entretanto, existem condições a serem seguidas, as chamadas condicionalidades. Por exemplo, as crianças em idade escolar – de seis a quinze anos – devem ter frequência escolar de, no mínimo, 85% e aquelas entre dezesseis e dezessete anos de, no mínimo, 75%; as gestantes devem acompanhar a saúde do bebê, devem realizar o exame de pré-natal, devem vacinar seus bebês quando nascidos, as mulheres de até 44 anos devem, também, acompanharem suas saúdes no posto de saúde; e o cadastro único deve ser atualizado sempre que houver uma mudança na composição familiar, no endereço, na situação financeira ou, no máximo, a cada dois anos.

Pelo fato de o Bolsa Família – e de toda a política de assistência social – propor uma articulação intersetorial, existe também uma relação entre os CRAS e a SMADS com as escolas municipais e estaduais, os postos de saúde e as secretarias municipais de educação e saúde. O bairro que tem CRAS tem uma relação mais próxima com a escola, porque toda a população beneficiária atendida por aquele CRAS está no bairro. E o mesmo vale para a saúde. Segundo o gestor do Cadastro Único de Araraquara, as escolas municipais têm um bom diálogo com a assistência social, segundo Fábio Guzzi (2021), Gerente do Cadastro Único: “acho até que poderia ser melhor, ter mais reuniões, mais discussões, mas assim em termos de alguma necessidade [...]” (informação verbal). Já com relação à saúde, os postos de bairros e a própria Secretaria Municipal de Saúde (SMS), apresentam uma proximidade maior, com mais reuniões periódicas, de acordo com Guzzi (informação verbal).

Há uma dificuldade no contato com as escolas estaduais. Estas apresentam uma resistência maior, muitas reuniões são marcadas e profissionais das escolas estaduais não aparecem, quando a assistência vai à escola, o diálogo é feito, mas muitas vezes com bastante dificuldade e se perpetua para além daquela situação específica. Algumas pessoas dentro das escolas estaduais se prontificam, mas a instituição é assim, de acordo com Fábio (informação verbal). Na Secretaria Municipal de Educação

(SME) há uma pessoa responsável pela interlocução da educação com o Cadastro Único. Esta pessoa verifica os informes enviados pelo Cadastro Único e dialoga com as direções das escolas, agenda reuniões entre as escolas e os CRAS, o que permite um contato mais próximo entre CRAS e escolas municipais – e não se repete o mesmo cenário com as escolas estaduais.

No que se refere aos preenchimentos das faltas dos alunos dentro destas escolas, que serão cruzadas com o SIGPBF (programa próprio do Bolsa Família para acompanhamento de condicionalidades) para averiguação do descumprimento de condicionalidades, todas as escolas pegam as listas de alunos beneficiários do PBF a cada dois meses e passam estas listas para os professores registrarem as frequências destes alunos e enviam formulários preenchidos para Secretaria Municipal de Educação. Em uma escola de Araraquara, essas percentagens são calculadas pelos professores de matemática e português, pois como estes dão aulas quase todos os dias da semana para seus alunos – são as duas matérias com mais aulas na semana – o trabalho da escola fica menos burocratizado, segundo atores acompanhados do local. Depois destas frequências serem preenchidas no papel, um funcionário da administração da escola responsável por esta lista verifica todas as informações, assina e transmite à direção da escola, que também a assina e envia para a SME.

Na SME, uma pessoa ou uma equipe, digita as percentagens de frequência escolar das crianças que fazem parte de famílias beneficiárias do PBF no sistema Educação. Tanto este preenchimento do formulário feito pelas escolas quanto o preenchimento no Sistema Educação e a posterior averiguação por parte do governo é feita bimestralmente. Esta digitação no Sistema Educação entra direto no SIGPBF e, assim, a SMADS consegue verificar quais beneficiários estão em descumprimento das condicionalidades e transmitir estas listas aos CRAS, que deverão fazer busca ativa e acompanhar as famílias que podem apresentar situações de maiores vulnerabilidades.

140

Ambos os sistemas – o Sistema Educação e o Sistema Saúde – são separados dos sistemas da Assistência Social. Não há acesso a eles por parte do gestor do Cadastro Único, todo o preenchimento é feito por funcionários específicos das escolas, postos de saúde e secretarias municipais e, após digitados, estes dados chegam diretamente aos Ministério da Educação, Ministério da Saúde e, portanto, ao Governo Federal. Em Brasília, estes dados são cruzados pelo Ministério da Cidadania via SICON – localizado dentro do SIGPBF – e as advertências, bloqueios e cancelamentos são feitos.

Estes efeitos nos benefícios são verificados pelos gestores municipais da SMADS, que repassam estas listas com efeitos para os CRAS que devem, assim, fazer os acompanhamentos destas famílias, visitas e buscas ativas para identificar por que as condicionalidades foram descumpridas. Esta é uma forma do CRAS se localizar mais próximo às famílias e garantir que as vulnerabilidades não se acentuem, para que as famílias não necessitem dos serviços da proteção social especial.

São três os principais programas utilizados pelo PBF: Cadastro Único, SIGPBF e SIBEC. O cadastro único, portanto, é o banco de dados criado ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso responsável por cadastrar e identificar famílias em situação de pobreza ou de pobreza extrema. Mas podem se inscrever no cadastro todos que possuam renda per capita de um quarto do salário-mínimo

ou renda familiar de até 3 salários-mínimos, pois o cadastro não permite acesso ao Bolsa Família apenas, mas a outros programas, tais quais: o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Telefone Popular, o Minha Casa Minha Vida, entre outros programas federais, estaduais e municipais.

Pelo cadastro único as informações familiares são cruzadas com diversos outros bancos de dados e registros nacionais, como o Sistema Informatizado de Benefícios da Caixa (SIBEC), o Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF), o registro de carteiras de trabalho, etc. onde todas as informações se cruzam com as Instâncias de Controle Social, que averíguam quaisquer eventuais irregularidades.

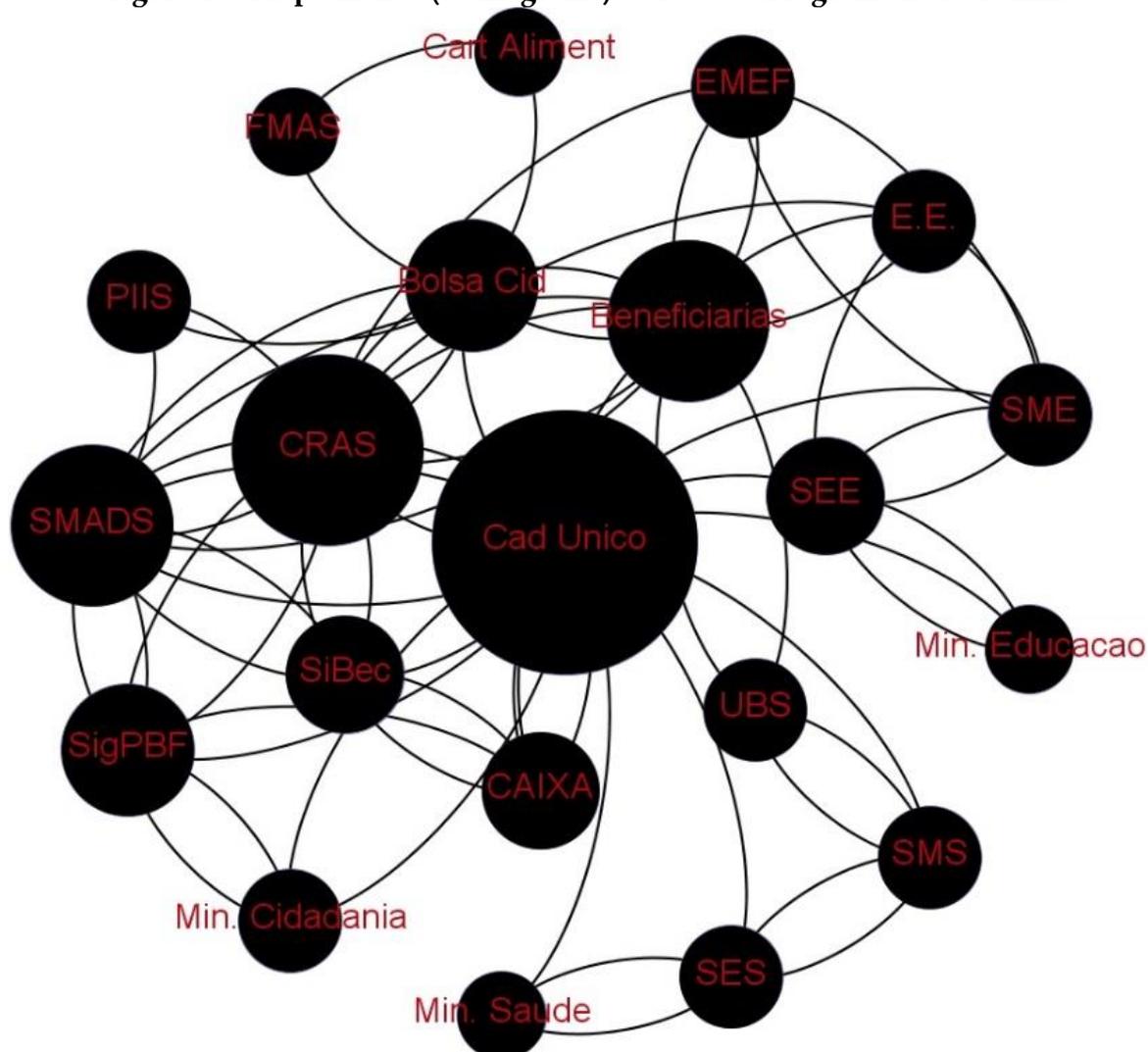
O cadastro único é, inclusive, uma das maneiras que o Governo Federal mantém o conhecimento – e o controle – sobre a população mais vulnerável no país. O Índice de Gestão Descentralizada, por exemplo, é um índice que mede a qualidade da cobertura municipal sobre sua população local. A partir deste índice, o Governo repassa verbas para os municípios que podem ser utilizadas para a aquisição de bens de consumo duráveis, portanto, aqueles bens utilizados na estruturação dos CRAS e da própria SMADS.

O Sistema de Benefícios da Caixa (SIBEC) é um sistema de consultas de benefícios. Segundo o gerente do Cadastro Único, trata-se de um sistema antigo, arcaico, que só funciona no navegador *Internet Explorer* e exige o desafio *CAPTCHA* – um teste de segurança que busca diferenciar seres humanos de robôs – algo que é horrível para os funcionários e usuários do programa, pois demora cerca de dois minutos para clicar e autenticar o acesso ao sistema. O SIBEC já passou por algumas alterações e recentemente a Caixa estudava novas configurações, mas por ora não há novidades.

O SIGPBF é um sistema mais amplo e complexo, que integra diversos módulos. Nele, há desde um diretório que o governo disponibiliza o download de arquivos para os gestores municipais, até a proteção de alguns benefícios via Sistema de Condicionalidades do Bolsa Família (SICon). Por vezes, o Governo Federal envia e-mails informando sobre paralisações e verificações a serem feitas em uma cidade e solicitam que os gestores verifiquem no SIGPBF os arquivos que são disponibilizados justificando a fiscalização – normalmente por meio de planilhas extensas visualizáveis pelo *Microsoft Excel*. Este é, portanto, um canal de troca de dados entre o Ministério da Cidadania e a SMADS.

Abaixo o cosmograma de funcionamento do PBF.

Figura 1 – Mapeamento (cosmograma) da rede do Programa Bolsa Família



142

Fonte: Autoria própria, 2021.

## 4 Um mundo desagregado?

### 4.1 O governo de Michel Temer e Jair Bolsonaro antes da COVID-19

Em julho de 2017, o Programa registrou seu maior corte de benefícios de um mês para o outro desde 2003: 543 mil beneficiários foram retirados do programa. Até 2016, o PBF contava com cerca de 13,9 milhões de famílias beneficiárias que, após este corte, foram reduzidas para 12,7 milhões. Isto aconteceu ainda depois de Michel Temer ter já cancelado 469 mil e bloqueado 667 mil benefícios ainda em 2016<sup>3</sup> alegando irregularidades no programa.

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2017/08/11/bolsa-familia-governo-temer-promove-o-maior-corte-da-historia/>>. Acesso em 23 set. 2021.

Em 2018, a notícia de reajuste nos valores do PBF: um aumento de 5,67%. Segundo o governo, neste período, cerca de 13,7 milhões de famílias recebiam o benefício, mas antes do reajuste em maio de 2018, mais 392 mil famílias foram desligadas do programa. Este caracterizou o segundo maior corte da história da política, atrás apenas do outro corte promovido por Temer em julho 2017 – até então, o maior corte havia ocorrido em 2013, desligando cerca de 278 mil benefícios.<sup>4</sup> Ainda em 2018, Temer planejava cortar 50% dos recursos destinados ao PBF, mas acabou voltando atrás após negociações no Congresso Nacional<sup>5</sup>.

Em 2019, porém, segundo irregularidades no cadastro de beneficiários, o governo de Jair Bolsonaro cortou cerca de 1,3 milhão de benefícios no ano todo, alegando uma economia de R\$1,4 bilhão de reais – na época, eram atendidas 13,2 milhões de famílias.<sup>6</sup> No mesmo ano, foram gastos os mais de 30 bilhões de reais com o programa, sendo a maior parte de sua transferência destinada aos estados do nordeste, seguida pelo sudeste, norte, sul e centro-oeste. Porém, segundo informações contidas no portal da transparência, os números caem para R\$0,00 em 2020 e 2021<sup>7</sup>.

## 4.2 Pandemia da COVID-19: Auxílio emergencial

De acordo com o Governo Federal, os gastos destinados ao PBF no ano de 2020 foram somados aos gastos do Auxílio Emergencial criado por conta da pandemia do novo coronavírus, somando cerca de R\$89,1 bilhões.<sup>8</sup> Em 2021, embora o portal da transparência apresente zero reais investidos no PBF, outras fontes de informações apontam para o número de R\$26,5 bilhões, destacando ainda que em 2022 este valor deverá dobrar de acordo com o presidente Bolsonaro e sua nova proposta de readequação do programa<sup>9</sup>.

Com este cenário, o benefício atingiu em 2016 seu pior valor médio real de benefícios por família desde 2011 e, em 2020, este valor não foi mais animador: variou, mas desde 2015, quando atingiu seu maior valor médio real, o beneficiário perde seu poder de compra<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/05/01/antes-de-reajuste-anunciado-por-temer-governo-tira-392-mil-familias-do-bolsa-familia.htm>>. Acesso em: 23 set. 2021.

<sup>5</sup> Disponível em: <<https://cursoscnf.org.br/blog/post/temer-recua-de-corte-e-repoe-r-30-bi-para-o-bolsa-familia>>. Acesso em: 23 set. 2021.

<sup>6</sup> Disponível em : <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/01/governo-federal-cancela-1-3-milhao-de-beneficios-do-bolsa-familia-em-2019-por-irregularidades>>. Acesso em: 23 set. 2021.

<sup>7</sup> Disponível: <<https://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-acoess/programa-orcamentario/2019?ano=2019>>. Acesso em 23 set. 2021.

<sup>8</sup> Disponível em : <<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/gastos-diretos/nota-imprensa-pbf>>. Acesso em: 23 set. 2021.

<sup>9</sup> Disponível em: <<https://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/bolsa-familia-mantera-gasto-anual-de-r-265-bi-em-2021-aponta-ifi/>>. Acesso em: 23 set. 2021.

<sup>10</sup> Disponível em: <<https://cps.fgv.br/destaques/fgv-social-comenta-os-cortes-no-bolsa-familia-e-o-aumento-da-extrema-pobreza-no-brasil> acesso em 23 set. 2021>. Acesso em: 23 set. 2021.

Devido à situação da pandemia do novo coronavírus, a orientação da Administração da Prefeitura para as Gerências e Secretarias, foi dar prioridades para o atendimento à população, principalmente por telefone, devido ao distanciamento social. Por isso, os anos de 2020 e 2021 foram e estão sendo diferentes dos anos anteriores. Em 2020, sobretudo nos meses iniciais da pandemia, os cadastros foram priorizados: o Cadastro Único para pessoas que estejam dentro do critério do Bolsa Família, que é a renda per capita de até R\$178; atualização do cadastro de beneficiários do BPC, caso haja alguma solicitação do INSS; entre outras situações pontuais.

Para as pessoas que solicitam descontos de energia elétrica, solicitação feita, também, através de inscrição no Cadastro Único – foram feitos os cadastros e atualizações de cadastros para as pessoas com prioridades, como, por exemplo, as que usam respirador, instalados pela prefeitura em alguns casos de doenças graves e é algo que gasta uma quantidade elevada de energia elétrica. Então nestes casos a SMADS fez toda a documentação na CPFL para buscar algum desconto para as famílias inscritas no Cadastro Único. Também foram atualizados/alterados cadastros que ainda passaram por alguma averiguação em março de 2020 – já as demais atualizações cadastrais como mudanças de endereço, mudanças na composição familiar, etc. ficou para outro momento, porque nos primeiros meses da quarentena o trabalho se deu através de agendamentos e com poucos funcionários à disposição: os cadastros eram feitos no máximo dois de cada vez, sendo que na mesma sala estavam, presentes mais três cadastradores. Além das orientações sanitárias para o distanciamento social, alguns funcionários foram imediatamente afastados pela Prefeitura de Araraquara por se enquadrarem em populações de risco, os idosos e as pessoas com comorbidades, sobretudo.

144

Os agendamentos foram todos feitos por telefone para não ter contato entre as pessoas. Essa foi a perspectiva orientadora no município durante os meses iniciais da pandemia, ao passo que nacionalmente quem estava recebendo o Auxílio Emergencial (AE) do Governo Federal e estava inscrito no Cadastro Único não poderia ter seu cadastro atualizado e nem alterado de qualquer maneira pelo tempo em que fosse beneficiário do mesmo Auxílio – mudança imputada através da portaria n.º 387/2020. A princípio, foram três parcelas pagas pelo Auxílio Emergencial que, posteriormente, acabou sendo prorrogado para mais duas parcelas nos mesmos valores, entre R\$600 e R\$1.200 de acordo com a renda familiar. Este fato fez com que os cadastros ficaram inalterados durante todos estes meses de AE, fato que gerou instabilidade e angústias nos funcionários da SMADS pelo receio do acúmulo de alterações/atualizações que seriam feitas após este período.

O Auxílio Emergencial (AE) foi uma medida emergencial implementada pelo Governo Federal durante a pandemia do novo coronavírus, durando até meados de 2022. Seu objetivo é transferir renda para os trabalhadores informais, microempreendedores individuais, desempregados e autônomos visando aliviar a fome e as necessidades financeiras no período de calamidade pública. Todos que façam parte dos grupos citados e tenham mais de dezoito anos completos poderiam solicitar o AE, desde que suas rendas mensais per capita não ultrapassem R\$522,50 ou cuja renda familiar mensal totalize três salários-mínimos, o equivalente a R\$3.135. As pessoas que já recebem outros benefícios federais, com

exceção do PBF, os que recebem seguro-desemprego e os que receberam benefícios tributáveis acima do teto de R\$28.559,70 em 2019 não puderam receber o AE durante 2020. O benefício também se limitou a duas pessoas por família.

Para poder receber o Auxílio, as pessoas inscritas no Cadastro Único, como os beneficiários do PBF, já receberiam automaticamente o AE. As que não estivessem com cadastro ativo, poderiam solicitar o auxílio pelo site ou aplicativo do próprio AE, disponibilizado pelo Governo Federal. Por este mesmo aplicativo, as pessoas poderiam conferir o *status* de sua solicitação do auxílio, verificar valores repassados e transferir ou sacar o dinheiro. Os valores repassados durante os meses de abril a setembro foram de R\$600 por cota, sendo que as mulheres mães de família que atendessem aos critérios expostos, poderiam receber duas cotas, R\$1.200.<sup>11</sup> O público que recebeu o benefício chegou a 68 milhões de brasileiros<sup>12</sup>.

Em setembro, após o término da quinta parcela do AE, o Governo Federal prorrogou por mais quatro meses o pagamento ao auxílio, mas não tendo como público-alvo as mesmas pessoas que receberam as cinco primeiras parcelas. Ou seja, aqueles que obtiveram vínculo empregatício adquirido após o recebimento do AE, aqueles que receberam benefícios sociais (como seguro-desemprego) após recebimento do AE, os que possuíam renda familiar acima de três salários mínimos ou superior a meio salário mínimo per capita, os que estejam presos, os que receberam renda não tributável em 2019 acima de R\$40 mil, não poderiam mais receber esta nova extensão do AE. Além disso, os valores para as quatro novas parcelas foram reduzidos pela metade, sendo cada cota transferida no valor de R\$300<sup>13</sup>.

145

No início de 2021 o Auxílio Emergencial deixou de ser pago. Em março, porém, após a pressão da população e de deputados, a discussão sobre sua retomada retorna à pauta do Governo Federal e, a partir de abril de 2021, os benefícios devem voltar a ser repassados, com valores ainda menores que os do final de 2020, com cotas de R\$150, R\$250 e R\$375. O público-alvo de 2021 se reduz de 68 para 45,6 milhões de brasileiros, custando R\$44 bilhões aos cofres públicos contra os R\$294 bilhões repassados em 2020<sup>14</sup>. Para esta redução no número de beneficiários, uma das condições para o recebimento do AE em 2021 é já tê-lo recebido em 2020 e, ainda assim, atender aos demais requisitos de renda ou trabalho informal/desemprego.

As pessoas que já estavam inscritas no Cadastro Único foram automaticamente selecionadas pelo Governo para receberem o AE – no dia 20 de março, eles foram selecionados diretamente do banco de dados do Cadastro Único e quem não possuía cadastro, teve a opção de se inscrever para o recebimento do AE via aplicativo do Governo Federal pela internet. O que estava no dia 20 de março

<sup>11</sup> Disponível em: <<https://www.caixa.gov.br/auxilio/PAGINAS/DEFAULT2.ASPX>>. Acesso em 26/03/2021.

<sup>12</sup> Disponível em: <<https://www.jornalcontabil.com.br/auxilio-emergencial-veja-quem-deve-receber-dia-4-5-ou-16-de-abril/>>. Acesso em 26/03/2021.

<sup>13</sup> Disponível em: <<https://www.caixa.gov.br/auxilio/auxilio-extensao/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 26/03/2021

<sup>14</sup> Disponível em: <<https://www.jornalcontabil.com.br/auxilio-emergencial-veja-quem-deve-receber-dia-4-5-ou-16-de-abril/>; <https://fdr.com.br/2021/03/24/novo-auxilio-emergencial-de-2021-inicia-pagamentos-ate-5-abril-quem-recebe/>>. Acesso em: 26/03/2021.

no Cadastro Único permaneceu por todos os meses que se seguiram, portanto havia, cadastros desatualizados e algumas pessoas não receberam o AE por isto. Este fato gerou desejos – motivados pela necessidade – de atualização cadastral por parte da população cujos cadastros estavam desatualizados, mas nada mudou, os cadastros permaneceram sem possibilidade de alterações, pois todas as atualizações ficaram cessadas durante o período de pagamento do Auxílio Emergencial.

Em Araraquara, a maioria dos beneficiários do PBF passou a receber o AE. Pelos dados apontados pela SMADS, em torno de 90% dos beneficiários do PBF passaram a receber o AE – eram 5.157 recebendo o Bolsa Família e mais de 4.500 receberam o Auxílio Emergencial, dos que estavam inscritos no Cadastro Único. Os, aproximadamente, 10% dos beneficiários do PBF que não receberam o AE, não o receberam por conta de desatualizações no Cadastro. O Governo Federal fez algumas avaliações além do Cadastro Único, cruzando outros bancos de dados como INSS, CPTS, Imposto de Renda, etc. e fizeram uma varredura em todos os sistemas disponíveis. Na constatação de alguma situação não muito bem esclarecida, além de dados desatualizados até 20 de março, as pessoas deixaram de receber o AE. De acordo com a SMADS, algumas pessoas recorreram a esta decisão e conseguiram receber o benefício, mas não todas.

O único sistema acessível à SMADS foi o SIBEC, que continha as informações acerca do Bolsa Família e demais benefícios que passam pela gestão da Caixa. Neste, era visível se o PBF estava “suspenso”, o que significava que o beneficiário estava recebendo o Auxílio Emergencial. Outro dado que passou a ficar disponível no SIBEC foi a retirada de folhas de pagamentos do AE. Neste item, os gestores puderam verificar qual o valor recebido por cada beneficiário do AE. Outro acesso que a SMADS teve durante o período foi o site do DataPrev, entretanto este é um acesso público para qualquer cidadão, fato que não influenciou no trabalho dos funcionários da SMADS.

Como neste mesmo período a área de “Manutenção de Benefícios” do SIBEC se manteve suspensa, a SMADS não pôde bloquear nem liberar benefícios que pudessem estar cancelados ou bloqueados antes de março, como poderiam antes da pandemia desde que os cancelamentos/bloqueios estivessem em um limite de seis meses. Caso os benefícios estivessem bloqueados/cancelados há mais de seis meses, como já vimos, a SMADS poderia solicitar via SIGPBF para o Governo Federal liberar os benefícios municipais, mas essa também foi uma funcionalidade bloqueada para os gestores municipais durante a pandemia. O Governo Federal fechou a possibilidade de alterações e atualizações em cadastros entre março e dezembro de 2020, com exceção dos casos de beneficiários do BPC, que por transferirem quantias mais elevadas e se tratarem de pessoas com deficiência e idosos (que necessitam, muitas vezes, de remédios constantes e caros) foram autorizados para preenchimentos e para atualizações durante o ano de 2020.

A equipe da Vigilância Socioassistencial da SMADS durante este mesmo período (março de 2020 a março de 2021) foi reduzida de onze funcionários para cinco: três atendentes/cadastradores, uma funcionária que recebe os cadastros feitos e os confere para assegurar que não há erros e o gerente do Cadastro Único.

Com tudo isso, o número de telefonemas recebidos pela SMADS foi quase quatro vezes maior que o normal (antes da pandemia). Com o desencontro de informações gerado pelo próprio Governo Federal, segundo o gerente do Cadastro Único, muitos boatos e rumores se espalharam pela cidade e resultavam em um contingente maior de ligações para a SMADS. O mesmo vale para as muitas incertezas divulgadas pelos jornais locais: a cada nova informação publicada, às vezes uma mudança em um espaço de um dia, a nível local, ou não, qualquer informação, que fosse divulgada e se mostrasse um pouco diferente do que estava acontecendo na prática, gerava mais cem, cento e cinquenta telefonemas diários para a SMADS. Em abril e maio, os atendimentos telefônicos chegaram à marca dos 1.200 em cada mês, aproximadamente, e, em junho, chegaram a 999 – cerca de 80% destes telefonemas até junho eram relativos ao AE. Todos sendo atendidos por três pessoas. Além das inúmeras noites de insônia, essa situação chegou a levar o gerente do Cadastro Único para o hospital com uma crise pressão alta, com o diagnóstico de estresse.

Neste mesmo sentido, as condicionalidades do Bolsa Família foram, também, suspensas. Já que as escolas não teriam mais aulas presenciais, não haveria uma forma de computar as frequências de maneira íntegra, e o mesmo foi dito sobre a saúde. Portanto, as condicionalidades foram suspensas e as famílias que continuaram recebendo o PBF e não receberam o AE, não tiveram nenhum efeito em seu benefício. Nem mesmo as listas de averiguação e revisão, que são as que saem de cadastros vencidos e cadastros que estão com alguma irregularidade, foram publicadas e/ou divulgadas para os CRAS e a SMADS. A última lista de verificação a qual tiveram acesso, foi uma que saiu em fins de fevereiro e começo de março. E os cadastros que acabaram sendo bloqueados por irregularidades até este prazo, que constavam nesta lista, foram realmente bloqueados e não houve volta, nem outra chance para atualização e correção.

Essa lista tinha todo um cronograma de averiguação e, em setembro, estava programada uma lista que iria bloquear benefícios/cadastros irregulares em outubro, mas isso tudo foi suspenso após o início da pandemia e até dezembro todas as listas de averiguação deixaram de ser produzidas – estas listas que eram produzidas com base em descumprimentos de condicionalidades, sendo que as de educação eram averiguadas bimestralmente e as de saúde, semestralmente, totalizando quatro listas anuais.

Algo que foi permitido durante a pandemia, uma novidade até então, foi o preenchimento dos Cadastros via telefone. Em situações anteriores, a responsável pela família deveria sempre estar presente e apresentar os documentos pessoais dos membros da família tanto quanto os documentos comprobatórios de renda, caso houvesse. No caso de trabalhos informais, temporários, dentre outros, o cadastro é autodeclaratório. A exceção permitida, porém, foi a realização de cadastros via telefone para “desafogar” o trabalho dos cadastradores municipais.

Em situações de recadastro, uma situação em que a pessoa já possui um cadastro e só precisa atualizá-lo, os documentos já estão inseridos no sistema e, por telefone, a SMADS faz a confirmação dos dados familiares. Em situações como estas, os atendimentos acabam sendo mais rápidos, pela

inserção de uma quantidade menor de dados. Mas não há, também, um critério claro, orientações emitidas pelo Governo Federal que sugiram dar prioridades para tal ou qual caso. Por isso, a própria SMADS elegeu alguns casos mais urgentes conforme a demanda para fazer o cadastro ou recadastro por telefone. Em algumas situações, o contato foi dificultado, pois muitas pessoas não conseguiam compreender exatamente quais os documentos que estavam sendo solicitados ou acabavam confundindo alguns documentos entre si. Nestes casos, a SMADS orientou seus cadastradores a solicitar estas pessoas a irem até a secretaria para concluir o atendimento. Já os casos em que os cadastros foram concluídos à distância, o gerente manteve todos os Números de Identificação Social (NIS) gerados pelo Cadastro em uma planilha de Excel para que visitas sejam efetuadas assim que a vigilância sanitária permitir a circulação de pessoas novamente. Esta já é uma orientação do Governo Federal há muitos anos, que após um novo cadastro, assistentes sociais visitem as casas/famílias para averiguar suas situações socioeconômicas.

O que se manifestou com maior intensidade foi a busca pelo cadastramento em si. Muitas pessoas que não possuíam inscrição no Cadastro Único, buscaram a assistência social por perda de emprego formal – em Araraquara foram fechados cerca de 100 postos de trabalho até o início de 2021. Da mesma forma que muitos trabalhadores informais também tiveram suas rendas diminuídas e, em muitos casos, o número de famílias com “renda zero” ampliou mais que o normal (antes da pandemia). Tudo isso gerou uma procura grande por cadastramentos, que resultou, inclusive, no aumento significativo das ligações para os telefones da SMADS. Também por isso, os gestores receiam que assim que os atendimentos presenciais voltarem, haverá um *boom* de preenchimentos além da capacidade de absorção da secretaria, afinal os casos citados de preenchimentos feitos por telefone foram pontuais devido também ao fato de a equipe estar reduzida para além da metade. Isso sem contar as atualizações, que demandam um grande volume da SMADS desde sempre: a taxa de atualização no Brasil é de 77%, em Araraquara é de 83%, mas são 67% que necessitam atualizar a cada dois anos, como uma recomendação do próprio Ministério da Cidadania, número que chega a quase três mil famílias, sem contar os novos cadastros. Além disso, muitas procuras/ligações diárias acontecem por conta das demandas de inscrição no Renda Brasil, programa que sequer existia e sequer existirá, como vimos, mas que gerou um fluxo de atendimentos muito maior que o normal.

Em 2021, o Bolsa Família continuou parado de certa forma. Ou seja, as condicionalidades continuaram suspensas já que escolas estão fechadas e os postos de saúde focam boa parte de suas atenções em atendimentos emergenciais e testes de COVID-19. Os sistemas SIBEC e SIGPBF também permanecem congelados, com exceção do Cadastro Único, que passou a ser preenchido com mais intensidade a partir de janeiro. As listas de averiguação em 2020 não existiram, o que não permitiu também alterações no Cadastro Único nem no SICON. Se houvesse um cadastro bloqueado por averiguação anterior ao Auxílio, abril ou maio de 2020, não era possível mais mexer, porque o sistema SIBEC da Caixa foi trancado para gestor nenhum do Brasil inteiro mexer em benefícios. O Governo havia garantido que ao começar o pagamento do Auxílio Emergencial, quem era beneficiário do Bolsa

Família teria seu benefício substituído pelo Auxílio Emergencial e não haveria qualquer tipo de averiguação cadastral.

A partir de janeiro de 2021 os atendimentos e atualizações cadastrais foram permitidos novamente. Entretanto, estas atualizações não iriam afetar o pagamento de benefícios como o Bolsa. Por exemplo, o Bolsa Família é pago com benefícios variáveis de acordo com as diversas composições familiares – para crianças em idade escolar, gestantes, nutrizes, lactantes, etc. Mas por conta da pandemia, os valores repassados se mantiveram e ainda se mantém inalterados até início de 2021. As atualizações foram autorizadas, algo que permite aos funcionários da SMADS retomarem seu trabalho com maior intensidade, mas isto não irá alterar em nada qual o valor do benefício recebido por cada família por enquanto. De acordo com a SMADS, só após o mês de março estas novas verificações seriam feitas a depender do caminhar da pandemia.

Mas estes novos cadastros e atualizações pendentes tiveram de ser feitos via telefone também, pois ainda em fevereiro o município de Araraquara adentrou em uma situação de distanciamento social ainda mais rígida devido à disseminação do coronavírus no município: o *lockdown*<sup>15</sup>. Com isso, sequer os supermercados poderiam receber clientes, o que fez com que os funcionários da SMADS também não pudessem mais fazer atendimentos agendados nem com distanciamento social e com limite diário de pessoas. Por isso, os cadastros passaram a serem feitos exclusivamente por telefone durante quase quinze dias.

149

E aquelas pessoas que estavam então recebendo o Bolsa Família e passaram a receber o Auxílio Emergencial? Tiveram os benefícios somados ou algum prevaleceu sobre o outro? Suponhamos que uma pessoa recebesse R\$200 de Bolsa e, por sua renda e configuração familiar, ela fosse elegível para o recebimento do AE de R\$600. Ela receberia, portanto, R\$600 apenas, sem o acréscimo do PBF e no SIBEC, quando consultada seu extrato de pagamento pelo gestor, os valores aparecem discriminados da seguinte maneira: R\$200 pagos pelo Bolsa Família + R\$400 pagos pelo Auxílio Emergencial, totalizando os R\$600. Até mesmo famílias que recebiam, por exemplo, R\$580 de PBF, passaram a receber R\$600 com o AE. O Auxílio se tornava, portanto, uma complementação do PBF até atingir o valor máximo pago para famílias nesta situação socioeconômica.

O que mais se modificou neste período foi a quantidade de cadastros realizados por telefone, algo que não havia sido feito antes na cidade, e nem no país, de acordo com as orientações do Governo Federal. Os CRAS do município seguiam as mesmas orientações e faziam, também, cadastros via telefone e atendimentos pontuais quando necessário – e quando autorizado pelo poder público. Mas fato que também ampliou o volume de cadastros e atendimentos da SMADS foi o de que o CRAS do bairro Valle Verde deixou de fazer seus cadastros próprios, uma vez que o funcionário cadastrador deste bairro solicitou demissão da Prefeitura. Por isso, toda a demanda de cadastros desse bairro passou a ser feita também pela SMADS, e este CRAS atende um elevado contingente populacional do

<sup>15</sup> Disponível em: <<https://www.redetv.uol.com.br/jornalismo/cidades/araraquara-sp-entra-em-lockdown-para-frear-disseminacao-de-covid-19>>. Acesso em: 25 de março de 2021.

município: cerca de 12 a 13% da população inscrita no Cadastro Único municipal é atendida pelo Valle Verde.

E deste período de agendamentos feitos no início de 2021, cerca de 70% foram deste mesmo bairro, para suprir a demanda “atrasada” pela falta de funcionários. Além deste bairro, que passou a ter seus cadastros feitos pela SMADS, outros três CRAS também tinham a mesma situação, os dos bairros Hortênsias, Parque São Paulo e Yolanda Ópice. No caso destes três bairros, os cadastradores foram afastados pelo poder público durante o período da pandemia por terem comorbidades, por isso, os cadastros passaram a ser feitos pela SMADS.

Cumpre salientar que, em Araraquara, existem dez CRAS em 2021. O ideal é que cada CRAS atenda até cinco mil famílias. E estes CRAS prestam serviços à população tanto quanto a própria SMADS, às vezes até de maneira mais próxima por estarem georreferenciados – localizados nos bairros mais vulneráveis. Portanto, quando estes CRAS atendem à população efetuando seus próprios cadastros, a SMADS consegue dar conta de suas próprias demandas, pois a secretaria também possui um público próprio, aquele dos bairros que não possuem CRAS, mas quando os CRAS não conseguem fazer seus preenchimentos, o trabalho acaba se acumulando na SMADS.

#### 4.3 Contexto ainda pandêmico: Auxílio Brasil

150

Até outubro de 2021, o Bolsa Família se manteve parado e, paralelamente, entrou em vigor o Auxílio Emergencial. Ao início de novembro, começa o Auxílio Brasil e se encerra o Auxílio Emergencial. O que Maria Luiza (Malu, nova gerente do Cadastro Único) relata é que os nomes “Auxílio Emergencial” e “Auxílio Brasil” são extremamente complexos, pois até julho de 2022 os usuários os confundem.

Quanto aos dados referentes ao Bolsa Família, somente os mais antigos estavam disponíveis — ainda da época em que Fábio era gerente —, mas a média de benefícios é de R\$60,00, de acordo com os dados disponíveis, sem considerar o benefício o complementar.

Em dezembro, o então presidente Jair Bolsonaro lançou uma medida extraordinária afirmando que haveria uma complementação de até R\$400,00 e todos os beneficiários receberiam esse valor. Porém, os gestores do Cadastro Único ficaram sem acesso às informações de valores repassados a cada família até julho. Dessa forma, ficaram de novembro a julho sem conhecimento sobre quem estava recebendo ou não esse extra de R\$400,00, constando apenas os R\$60,00 nos sistemas do governo.

Foram 6 meses falando com os usuários sem ter transparência no acesso às informações básicas — até mesmo para a gerente do Cadastro Único. E não houve uma orientação do governo federal, além disso, os jornais começaram a noticiar falas do presidente afirmando que os R\$400 se transformariam em R\$600.

Além disso, no meio do caminho, alguns novos critérios surgiram como, por exemplo: as famílias nas quais os jovens de até 21 anos poderiam receber valores transferidos pelo governo desde

que estivessem matriculados no ensino regular, como o Ensino de Jovens e Adultos (EJA), focando em incentivar a conclusão da educação básica.

Os critérios de condicionalidade da educação continuavam paralisados até o segundo semestre de 2022 e só recomeçaram em agosto. Ou seja, em um período de um ano e três meses, Malu não viu o sistema de condicionalidades na prática e que, em tese, permaneceriam os mesmos. O Sistema Saúde, que acompanha as condicionalidades na área da saúde através dos postos de saúde, tem funcionado normalmente durante 2022: os beneficiários devem fazer a pesagem, sobretudo de crianças até 7 anos; as gestantes devem fazer o pré-natal corretamente, assim como mulheres de até 44 anos devem acompanhar sua saúde.

No que se refere ao Auxílio Brasil, em julho de 2022 constam 7.177 famílias inscritas recebendo o benefício em Araraquara. Esses dados são obtidos do “cadastro geral” que é uma planilha retirada pelo CECAD no qual aparecem todas as famílias de Araraquara inscritas no Cadastro Único. A partir desta lista, é possível verificar a média de renda per capita e se a família recebe ou não o auxílio, então é possível verificar, por exemplo, cadastros renda zero que não estão recebendo auxílio. Através desse mecanismo, foi possível constatar que existiam 2.000 famílias na fila para recebimento do Auxílio Brasil em Araraquara ainda em julho de 2022 (informação verbal).

No governo de Dilma Rousseff (2010 - 2016), o sistema ia liberando aos poucos os benefícios; já durante a pandemia (entre, principalmente, 2020 e 2021) não foram liberados novos benefícios. Em dezembro de 2021, o Governo Federal zerou a fila, autorizando novos auxílios, tanto que em Araraquara o número passou de 5 mil famílias beneficiárias para mais de 7 mil. Porém, foram selecionadas muitas famílias que recebiam o Bolsa Família e estavam fora do critério de seleção, dessa forma, o governo municipal de Araraquara criou um novo benefício compensatório de transição, para incluir as famílias que não atingiam o critério de seleção por pouca diferença de renda para que pudessem se manter beneficiárias por cinco meses, com o intuito de não cortar abruptamente as famílias do benefício. Em maio/junho, entretanto, esses benefícios foram cancelados sem aviso para beneficiários ou para a SMADS, gerando uma grande procura pela secretaria e pelo Cadastro Único, em razão da imprevisibilidade do corte.

Como, nesse meio tempo, o SIBEC passou por uma atualização e “modernização”, os gestores municipais passaram a ter certa autonomia no desbloqueio de alguns desses benefícios bloqueados. Em alguns casos, a gestora simplesmente abria o cadastro familiar e poderia acionar o botão “desbloqueio de benefício” e o problema se resolvia. Em outros, por vários dias essa opção se mantinha indisponível até que, eventualmente e sem explicação, o botão estava disponível novamente e o desbloqueio poderia ser feito. Entretanto, existem casos bem específicos, como nos conta Maria Luiza.

Muitos casos também foram bloqueados via CPF, mas sem renda fixa, como o caso dos motoristas de aplicativo (como Uber) ou de famílias beneficiárias de outros programas sociais como o PIIS — que não deveria contar como renda, afinal esta é uma determinação do PBF que se manteve no Auxílio Brasil, mas que ainda assim, tiveram seus benefícios bloqueados. A confusão chega a ser

tamanha, segundo Maria Luiza, que algumas pessoas conseguem sacar seus benefícios na lotérica em dias que não seriam seus dias de saque: alguns regulares não conseguem sacar seu benefício na data correta, outros, irregulares, conseguem sacar fora das datas que seriam corretas caso estivessem regulares.

Mesmo assim, foram automaticamente do Bolsa Família para o Auxílio Brasil todos aqueles que atendessem aos critérios de renda — os que tiveram renda acima da permitida pelo programa receberam por ainda 5 meses e, após esse período, acabaram sendo excluídos do programa.

Só em julho de 2021, o portal também se tornou mais transparente para os gestores, apresentando os valores exatos recebidos pelas famílias, que chegaram a R\$400 após a criação do benefício extra estendido a todas as famílias beneficiárias. Em agosto do mesmo ano, esse valor extra aumentou para R\$600 e se manteve até o fim do ano e, de acordo com o presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva, em 2023, o Auxílio Brasil além de retornar seu nome para Bolsa Família, irá manter o valor mínimo de R\$600 por família<sup>16</sup>.

O Auxílio Brasil, segundo a lei n.º 14.284 de 29 de dezembro de 2021, seria mantido até 31 de dezembro de 2022, mas tendo em vista as eleições presidenciais desse mesmo ano, algumas mudanças na estrutura do programa, nos valores e até no nome poderiam ocorrer. É esse cenário que se desenha em fins de 2022, antes da posse do presidente eleito Luiz Inácio “Lula” da Silva. Mas, mesmo durante o processo eleitoral, a SMADS passou por situações novas e inusitadas.

152

Neste ínterim, Maria Luiza deixa a gestão do Cadastro Único e assume Jorge no início de agosto. As coisas estavam bem agitadas, pois estavam ocorrendo alguns bloqueios e muita procura dos usuários para atualização cadastral. Nesse momento, o sistema de condicionalidades se mantinha fora de funcionamento e havia o processo de averiguação cadastral focados nas famílias com cadastros em maiores períodos de desatualização.

O SIBEC e a Versão 7, a mais recente, do Cadastro Único apresentavam instabilidades, como quedas diárias devido à internet ou ao próprio sistema, e estes eventos coincidiram com dias de muito movimento ou próximos a datas de elaboração de folha de pagamento de benefícios.

O volume de pessoas com benefício bloqueado ou cancelado foi grande. A demanda por atualização cadastral aumentou significativamente. Nesse meio tempo, a Prefeitura de Araraquara, por meio de um consórcio entre os municípios da região, deu início a um mutirão de atualização cadastral, que tinha como foco cadastros cuja última atualização tinha ocorrido no início de 2020. O mutirão, na verdade, foi pensado com o escopo de bater meta para o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), mas mesmo não atingindo essa meta, foi proveitoso para diminuir a demanda por atualização. No entanto, a diminuição não foi significativa, pois a adesão da população ao mutirão foi baixa, além de o serviço ter sido cessado por problemas contratuais entre a prefeitura e o consórcio. Aliado a esses dois fatos, em outubro de 2022, o sistema de condicionalidades voltou a funcionar.

<sup>16</sup> Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/911953-projeto-muda-nome-do-auxilio-brasil-e-preve-beneficio-minimode-r-600/>>. Acesso em 13 dez. 2022.

Nesse momento, as condicionalidades voltam a funcionar, sendo expedidas advertências para usuários que descumpriram as condicionalidades da saúde e não obtiveram frequência mínima na escola — nesse último caso, foram utilizados os dados de frequência escolar dos meses de junho/julho de 2022.

Mesmo com boa parte dos usuários bloqueados por descumprimento de condicionalidades e/ou pelos procedimentos de averiguação, o Governo Federal (“coincidentemente”, após o 2º turno das eleições) começou a bloquear usuários que não estavam nos perfis dos públicos averiguados. Aliás, não só bloquear, como impedir novos usuários de receberem o auxílio. A justificativa aparecia no SIBEC da seguinte forma: “Família impedida de participar do Programa Auxílio Brasil por inconsistência de informações referentes à composição familiar”.

Os dados de setembro de 2022 apontaram para 20.630 famílias inscritas no Cadastro Único em Araraquara, ao passo que 7.094 eram beneficiárias do Auxílio Brasil. Destas, 1.115 entraram por meio das atividades de focalização descritas nos parágrafos anteriores e outras 800 tiveram algum efeito no benefício como bloqueio ou cancelamento (cerca de 11% das famílias). A taxa de atualização atinge, neste período, 72%. Novas atualizações do CECAD serão disponibilizadas apenas em janeiro de 2023.

## 5 Conclusão

153

A pesquisa desenvolvida, amparada nos pressupostos teórico-metodológicos apresentados na introdução, nos permitem perceber o Bolsa Família de uma maneira ainda inédita. O mapeamento/cartografia aqui apresentado tem como base a Teoria do Ator-Rede de Bruno Latour e, por isso, o trabalho de campo consistiu em procurar encontrar as relações entre os atores envolvidos na política pública, bem como identificar novos atores que nos permitam atualizar a rede em questão, sem que se recorra a categorias explicativas extra-campo, mas permitindo que os atores se manifestem de maneira mais livre.

Este estudo encontrou alguns entraves devido a pandemia do coronavírus que implicou no fechamento de muitos CRAS e da SMADS, limitando a realização do trabalho que campo que, em contrapartida, foi feito remotamente, acompanhando algumas situações específicas que aconteceram no período, algumas notícias veiculadas em jornais e sites e, também, se baseou em entrevistas abertas, nas quais os principais interlocutores foram funcionários da SMADS que operam o PBF há alguns anos.

O coronavírus, embora aparente ser um problema à pesquisa, se constitui também enquanto um ator, nos termos de Latour (2012), afinal de contas ele possui agência e implicou transformações profundas nas sociedades do mundo todo de maneira geral. Com o PBF não foi diferente. Aqui pudemos perceber alguns dos principais caminhos de realização da rede do PBF antes da pandemia e como o coronavírus acabou por gerar congelamentos de algumas destas redes, tais como as próprias condicionalidades que acabaram sendo suspensas, embora os benefícios continuaram a ser pagos. Não

podemos pensar, entretanto, que este é um momento de temporária suspensão de algumas atividades e condicionalidades que serão retomadas assim que a pandemia for contida e, possivelmente, encerrada.

A principal questão que nos salta aos olhos é que este é um momento de “reagregação”, assim como quaisquer novidades que se inserem não agregados sociais (mônadas). O que será do PBF de agora em diante? Como ele se “reagregará”? Talvez esta seja a principal questão por hora para esta pesquisa – da qual este artigo se origina e que se encontra ainda em desenvolvimento. Que o programa, assim como outros agregados estão em constante movimento de transformação e atualização de atores, já sabemos (Latour, 2012). O que cumpre, portanto, é continuar o mapeamento até que o prazo de realização desta pesquisa se encerre. Assim, talvez, poderemos ter uma rede mais ampla, com mais atores e mais relações que podem ser ampliadas a cada novo estudo que se proponha a olhá-la através desta perspectiva, atualizando a rede e sua configuração constantemente.

## 6 Referências

ANJOS, J. C. G. Remanescentes de quilombos: reflexões epistemológicas. In: LEITE, I. B. (Org.). **Laudos periciais antropológicos em debate**. Florianópolis: NUER/ABA, p. 89 – 112, 2005.

154

FLORIANO, G. de M. **De “dentro” e de “fora” do Estado**: um estudo sobre percepções e práticas do Bolsa Família. Penápolis: Editora Sociologia, Política e Cidadania, 2020.

GIUMBELLI, E. Para além do “trabalho de campo”: reflexões supostamente malinowskianas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 48, fev. 2002.

LATOUR, B; TARDE, G. And the end of the social. In: JOYCE, Patrick (Ed.). **The Social in Question**: New Bearings in History and the Social Sciences. Londres: Routledge, p.117-132, 2002.

LATOUR, B. Como terminar uma tese de sociologia: pequeno diálogo entre um aluno e seu professor (um tanto socrático). **Cadernos de Campo**, 14/15, p. 339-352, 2006.

LATOUR, B. **Reagregando o social**: uma introdução à teoria do Ator-Rede. Bauru, São Paulo: EDUSC, 2012.

LATOUR, B. **Jamais Fomos Modernos**. São Paulo: Editora 34, 2013.

LATOUR, B *et al.* Múltiplos e animados modos de existência: uma entrevista com Bruno Latour. **Revista de Antropologia**, 57(1), p. 499-519, 2014.

LATOUR, B. **Cogitamus**: seis cartas sobre as humanidades científicas. São Paulo: Editora 34, 2016.

MÜLLER, A. M. O jornal como fonte de pesquisa histórica e antropológica: entre o monologismo e a polifonia. **Biblos**, 1, 3ª série, p. 269-286, 2015.

ROCHA, S. **Transferências de Renda no Brasil**: o fim da pobreza? Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

TARDE, G. **Monadologia e sociologia**: e outros ensaios. São Paulo: Cosac Naify, 2007.

TARDE, G. **As leis sociais**: um esboço de sociologia. Niterói: Editora da UFF, 2011.

## ***Bolsa Família and COVID-19: mapping a cosmogram through Actor-Network Theory in Araraquara-SP***

**ABSTRACT:** The main objective of this research is to follow the actors involved in the Bolsa Família Program (PBF) and outline the network that forms the program — whether these actors are human or non-human. To the extent that the PBF is endowed with agency, it constitutes a specific social space — a sociotechnical network — that mobilizes categories and generates changes and impacts on society. The objective of this research is to follow the human and non-human actors involved in the Bolsa Família Program (PBF) and outline the network that forms the program. To this end, the research uses ethnography. In this sense, we start from the hypothesis that the PBF is hybrid because it constitutes a network that passes through science, society and discourse, being, therefore, real, collective and discursive. Therefore, it is social in Latour's terms. Taking as a premise the idea that social aggregates need to be explained and not taken as an explanation, the social is composed of a principle of connections. There is no “sphere of politics” and “sphere of science”. As a crucial empirical space for this study, there is the Municipal Social Assistance Secretariat (SMADS), which is a reference place for social protection in Brazil together with the Social Assistance Reference Centers (CRAS). The leading role of SMADS is due to the fact that it is the space where the management of the Cadastro Único and the management of the PBF are allocated, thus being responsible for families' contact with the State's social programs. What emerges, therefore, is that such a vision will allow us to perceive the social, economic and cultural phenomena that constitute it in its magnitude, as well as, to perceive the PBF as an encounter between beneficiaries and the State, which, finally, will allow us to understand how such disputes arise over the meanings mobilized within the implementation of the PBF, outlining its network and cosmogram.

**KEYWORDS:** Bolsa Família; COVID-19; cosmogram; sociotechnical network; Actor-Network Theory.

## ***Bolsa Família y COVID-19: mapeo de un cosmograma a través de la Teoría del Actor-Red en Araraquara-SP***

**RESUMEN:** El principal objetivo de esta investigación es seguir a los actores involucrados en el Programa Bolsa Família (PBF) y delinear la red que forma el programa, ya sean estos actores humanos o no humanos. En la medida en que el PBF está dotado de agencia, constituye un espacio social específico –una red sociotécnica– que moviliza categorías y genera cambios e impactos en la sociedad. El objetivo de esta investigación es seguir a los actores humanos y no humanos involucrados en el Programa Bolsa Família (PBF) y delinear la red que forma el programa. Para ello, la investigación utiliza la etnografía. En este sentido, partimos de la hipótesis de que el PBF es híbrido porque constituye una red que atraviesa la ciencia, la sociedad y el discurso, siendo, por tanto, real, colectivo y discursivo. Por tanto, es social en términos de Latour. Tomando como premisa la idea de que los agregados sociales necesitan ser explicados y no tomados como explicación, lo social se compone de un principio de conexiones. No existe una “esfera de la política” y una “esfera de la ciencia”. Como espacio empírico crucial para este estudio, existe la Secretaría Municipal de Asistencia Social (SMADS), que es un lugar de referencia para la protección social en Brasil junto con los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS). El protagonismo del SMADS se debe a que es el espacio donde se asigna la gestión del Cadastro Único y la gestión del PBF, siendo así responsable del contacto de las familias con los programas sociales del Estado. Lo que surge, por tanto, es que tal visión permitirá percibir los fenómenos sociales, económicos y culturales que la constituyen en su magnitud, así como, percibir el PBF como un encuentro entre los beneficiarios y el Estado, que, finalmente, nos permitirá comprender cómo surgen tales disputas sobre los significados movilizados en la implementación del PBF, delineando su red y su cosmograma.

**PALABRAS CLAVE:** Bolsa Família; COVID-19; Cosmograma; Red sociotécnica; Teoría del Actor-Red.