

UNESP  **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**
— **JÚLIO DE MESQUITA FILHO**

Faculdade de Ciências e Letras Campus de Araraquara - SP

GUILHERME DE MATOS FLORIANO

O Bolsa Família em ação: seguindo atores, mapeando a rede



ARARAQUARA – SP

2023

GUILHERME DE MATOS FLORIANO

O Bolsa Família em ação: seguindo atores, mapeando a rede

Tese de Doutorado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Estado, sociedade e políticas públicas

Orientadora: Profa. Dra. Renata Medeiros Paoliello

Agência de fomento: CAPES

ARARAQUARA – SP

2023

F635b Floriano, Guilherme de Matos
O Bolsa Família em ação: : seguindo atores, mapeando a rede /
Guilherme de Matos Floriano. -- Araraquara, 2023
118 p.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp),
Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara

1. Programa Bolsa Família. 2. Teoria do Ator Rede. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Fac Ciências e Letras, Araraquara. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

GUILHERME DE MATOS FLORIANO

O Bolsa Família em ação: seguindo atores, mapeando a rede

Tese de Doutorado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Estado, sociedade e políticas públicas

Orientadora: Profa. Dra. Renata Medeiros Paoliello

Agência de fomento: CAPES

Data da defesa: 30/03/2023

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Profa. Dra. Renata Medeiros Paoliello
UNESP (FCLAr/PPGCS)

Membro Titular: Profa. Dra. Ana Lúcia de Casto
UNESP(FCLAr/PPGCS)

Membro Titular: Prof. Dr. Edmundo Antonio Peggion
UNESP (FCLAr/PPGCS)

Membro Titular: Prof. Dr. André Pires
Universidade de Sorocaba (UNISO/PPGE)

Membro Titular: Prof. Dr. Otávio Souza e Rocha Dias Maciel
Departamento de Filosofia (PPGFil-UNB)

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara

A Ícaro. Que tenha coragem para voar perto do sol, mas sabedoria para sobreviver às penas molhadas.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Assim como a metodologia que aqui se propõe, esta é uma pesquisa híbrida: muitos são atores aos quais essa pesquisa deve agradecimentos, sem os quais ela não se realizaria. De Tarde a Latour, de Descartes a Deleuze, todos os autores lidos, discutidos e aqui trabalhados são extremamente importantes na composição e nos resultados a que se chegam. À CAPES, por financiar esse estudo que já soma quase seis anos desde o mestrado. À banca de mestrado que permitiu e incentivou o desenvolvimento dessa pesquisa como uma continuidade da pesquisa de mestrado: Maria Aparecida Chaves Jardim (UNESP/FCLAr) e André Pires (PUC-Campinas). A meus dois grandes amigos de grandes debates antropológicos e existenciais: Daniel Pícaro (UEMS) e Douglas Delgado; a meu irmão de vida, de ciências sociais e de coração, João Túbero; a meus colegas de doutorado, pelas grandes e frutíferas discussões travadas nas cantinas da FCLAr quando ainda não havia coronavírus: Piva, Breno, Janaína, Geander, Richard, Isis, Bia, Rafael. Ao Guilherme (cunhado), meus sogros e todos aqueles com quem convivi nos últimos anos, que de alguma forma se encontram dentro de mim, portanto, dentro dessa pesquisa que contém parte de mim. À Giovanna, grande amiga, por toda paciência e correção/revisão desse texto. À Karla e Letícia por toda a transcrição dos longos áudios e entrevistas dessa pesquisa. À professora Ana Lúcia de Castro juntamente do Grupo de Estudos e Pesquisas em Antropologia Contemporânea (GEPAC), pelas leituras e discussões que permitiram um amadurecimento imenso. A todos e todas as docentes do PPGCS/FCLAr, pelo trabalho profundo em resistir com um programa de pós-graduação que sofre com desmontes e falta de verbas há alguns anos. À minha companheira de vida desde a graduação, Licia, pela vida compartilhada, pelos ouvidos e ombros cedidos em momentos de crises existenciais e discussões teóricas; aos meus pais, irmãos, cunhada e sobrinho, sem os quais eu jamais teria chegado tão longe: por mais que eles, às vezes, duvidem, se não fosse por suas batalhas e esforços, essa pesquisa sequer teria sido pensada. Ao Fábio, à Celina, à Letícia e toda a equipe da SMADS e da Prefeitura de Araraquara, por toda a parceria, ajuda, portas abertas e paciência para que esta pesquisa pudesse acontecer. Finalmente, à minha orientadora profa. Renata Paoliello, grande inspiração como pessoa, professora, pesquisadora e orientadora: mulher aguerrida, de profundos saberes e que através deles compõe a maior parte dessa pesquisa. Que sua humildade não deixe faltar perspectiva sobre esse estudo: sem você, nem o mestrado teria acontecido, Renata.

Viva o SUS, viva a ciência, viva a universidade pública, gratuita e de qualidade. Resistimos!

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: Programa Bolsa Família; Teoria do Ator Rede; rede sociotécnica; CRAS; Bruno Latour.

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. Therefore, 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 of this study, there is the Municipal Secretariat of Social Assistance (SMADS) which constitutes itself as a reference place for social protection in Brazil together with the Reference Centers for Social Assistance (CRAS). The leading role of the SMADS is due to the fact that it is the space where the Single Registry and the PBF are managed, thus being responsible for the contact of families with the State's social programs. What arises, 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 a meeting between beneficiaries and the State which, finally, will allow us to understand how such disputes take place over the meanings mobilized within the effectiveness of the PBF, outlining its network and its cosmogram.

Key words: *Bolsa Família* Program; Actor-Network Theory; socio-technical network; CRAS; Bruno Latour.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Famílias cadastradas x famílias atualizadas no Cadastro Único em Araraquara ...	101
Figura 2 - Pessoas cadastradas no Cadastro Único em Araraquara.....	101
Figura 3 - Famílias cadastradas no Cadastro Único em Araraquara.....	102
Figura 4 - A rede do Programa Bolsa Família	104
Figura 5 - <i>Tuíte</i> de Jair Bolsonaro contra o Bolsa Família	105

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais.....	61
Gráfico 2 – Evolução histórica dos gastos com o programa “Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais”.....	62
Gráfico 3 – Bolsa Família: Valor Médio Real dos Benefícios por Família.....	63

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Vulnerabilidades e riscos identificados do Bolsa Cidadania.....	86
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE – Auxílio Emergencial
BC – Bolsa Cidadania
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CAIXA – Caixa Econômica Federal
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IGD – Índice de Gestão Descentralizada
INSS – Instituto Nacional de Serviço Social
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
MEC – Ministério da Educação
MS – Ministério da Saúde
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ONU – Organização das Nações Unidas
PAIF – Programa de Atendimento Integral à Família
PBF – Programa Bolsa Família
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PSB – Proteção Social Básica
PSE – Proteção Social Especial
PSF – Posto de Saúde da Família
RPF – Rede Pública de Fiscalização
SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SIBEC – Sistema Informatizado de Benefícios da Caixa
Sicon – Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família
SigPBF – Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família
SISC – Serviço de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SMADS – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
SME – Secretaria Municipal de Educação
SMS – Secretaria Municipal de Saúde
SNAS – Sistema Nacional de Assistência Social
SUAS – Sistema Único de Assistência Social

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UNESP – Universidade Estadual Paulista

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
1.1 Origem, desenvolvimento e problemas de pesquisa	13
1.1.1. <i>Origem do problema de pesquisa</i>	13
1.1.2 <i>O desenvolvimento do problema e a construção do objeto teórico</i>	14
1.2 Teoria do Ator-Rede, Bolsa Família e a etapa atual da pesquisa	19
1.2.1 <i>As bases teóricas da proposta Latouriana</i>	19
1.2.2 <i>Bruno Latour e sua proposta metodológica</i>	21
1.3 Algumas aplicações da TAR	25
1.4 Coronavírus e últimas considerações metodológicas.....	30
2. A CONSTRUÇÃO DO MUNDO	37
2.1 A Secretaria Municipal de Assistência Social (SMADS) e os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).....	37
2.2 O Bolsa Família: valores e benefícios.....	43
2.3 As condicionalidades	44
2.4 O Cadastro Único	48
2.5 O Sistema de Benefícios da Caixa (SIBEC)	54
2.6 O Sistema de Gestão do Bolsa Família (SIGPBF).....	55
2.7 A Federação, o Estado e os municípios.....	58
3 O DESAGREGAMENTO DO MUNDO	60
3.1 Os governos Temer e Bolsonaro	60
3.2 Os impactos da pandemia e o Auxílio Emergencial.....	63
3.3 As beneficiárias na pandemia.....	81
3.4 Araraquara busca soluções: o Bolsa Cidadania	83
4 UM MUNDO A SE REAGREGAR.....	91
4.1 Reagregando o PBF: um trabalho de aplicação da Teoria do Ator-Rede (TAR)?.....	102
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	108
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	110
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	115

1. INTRODUÇÃO

1.1 Origem, desenvolvimento e problemas de pesquisa

1.1.1. Origem do problema de pesquisa

Esta pesquisa tem seu início no ano de 2013, quando ainda professor da rede pública do Estado de São Paulo, uma questão empírica me surgiu: por que alguns alunos não faltam às aulas mesmo quando todos os demais não estão mais aqui? Cumpre salientar que, em 2013, os professores da rede pública de São Paulo realizaram uma greve durante alguns meses. Professores temporários, caso aderissem à greve, poderiam ter seus salários cortados e, talvez, não serem mais reembolsados. Nestas condições, optei por seguir indo à escola e, assim, tive contato com estes alunos que jamais faltavam.

Percebi, depois de alguns dias na escola, que os alunos em questão faziam parte de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF)¹. Ao tomar conhecimento de tal situação, a curiosidade acadêmica me tomou conta e, após realizar uma breve pesquisa sobre o programa, uma descoberta: o Programa Bolsa Família possuía em seu desenho institucional as chamadas “condicionalidades”.

Condicionais, na nomenclatura institucional do programa, seriam condições básicas a serem seguidas por todas as famílias beneficiárias para que não deixassem de receber o benefício. Estas se localizam, primordialmente, em duas áreas: educação e saúde. Na área da saúde, cumpre às famílias fazer o acompanhamento de saúde dos bebês e crianças até sete anos de idade; o pré-natal e o acompanhamento da saúde de gestantes e nutrízes; bem como o acompanhamento da saúde de meninas e mulheres de até 44 anos (SEDES, 2018)². Na área da educação, as crianças de 6 a 15 anos devem ter frequência escolar de, no mínimo, 85%; e, os adolescentes de 16 e 17 anos devem ter frequência escolar de, no mínimo, 75%. Aí residia a resposta à minha inquietação: aquelas crianças não deixavam de ir à escola, pois, caso o fizessem, corriam riscos de ter seus benefícios bloqueados e, até mesmo, cancelados.

Este é o exato momento em que o primeiro projeto desta pesquisa se delinea — entendendo que essa pesquisa é um desdobramento de outra antecedente realizada no mestrado

¹ Durante o texto, observa-se o uso das seguintes expressões para se referir ao Programa: seu nome extenso *Programa Bolsa Família*, sua sigla *PBF* ou o termos de amplo conhecimento *Bolsa Família*.

² <http://www.sedes.df.gov.br/condicionalidades-bolsa-familia/> Acesso em 28/04/2021.

em Ciências Sociais e desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP de Araraquara entre os anos de 2016 e 2018.

Ao realizar leituras de artigos sobre a política e buscar mapear os estudos já realizados sobre o PBF, percebeu-se que as condicionalidades continuam em destaque. Grande parte das pesquisas preocupavam-se em verificar a eficácia das condicionalidades com algumas perguntas básicas: estas crianças beneficiárias que devem obter uma frequência mínima conseguem manter-se na escola? E quanto ao seu desempenho escolar, notam-se resultados positivos? No que tange à saúde, houve melhoria nos índices de natalidade? E quanto à saúde física dos beneficiários e das mulheres que tiveram sua saúde acompanhada, notam-se mudanças? Estas são questões que serão abordadas ao longo deste texto.

Com o levantamento de estudos acerca do PBF que fizemos, pudemos ver, portanto, que muitas são as áreas de interesse para reflexão sobre o programa, das quais destacamos as que apresentam um maior volume de resultados nas pesquisas em bancos de dados acadêmicos e que tiveram maiores citações em artigos e livros sobre o tema.

Atingido este patamar do projeto que estava sendo delineado, cumpriria refletir acerca de qual o real problema desta pesquisa, portanto. A questão da condicionalidade de educação que, a princípio, me chamou atenção, deixou de ser o elemento central da reflexão ao passo que muitos estudos sobre esse aspecto em específico já haviam alcançado resultados convincentes e bastante profundos.

Nesse sentido, outro ponto deve ser destacado: poucos estudos antropológicos acerca do tema foram encontrados. Sendo as teorias e metodologias antropológicas de meu interesse desde a graduação, assim como a formação da minha orientadora, apresentava-se, agora, uma lacuna a ser trabalhada: o viés antropológico aplicado ao Bolsa Família. De imediato, um estudo se destacou: a aproximação feita por André Pires (2013) entre as trocas realizadas no interior do Bolsa Família e as trocas trobriandesas apresentadas no estudo clássico de Marcel Mauss. Como será apresentado, os resultados da primeira parte dessa pesquisa guardam aproximações com essa perspectiva, embora por meio de uma metodologia distinta.

Neste ponto da pesquisa, havia um objeto empírico de estudo, alguns levantamentos estatísticos e reflexões científicas acerca do tema, e uma fagulha antropológica para a construção do problema teórico de pesquisa que, daí em diante, se desenvolve.

1.1.2 O desenvolvimento do problema e a construção do objeto teórico

Com mais alguns meses de reflexão e de discussão metodológica, avaliando as possibilidades de aplicação para o tema proposto, uma ideia surge como um possível campo a ser explorado em estudos do Bolsa Família: a aplicação da antropologia simétrica de Bruno Latour (2013). Este será o referencial teórico-metodológico por meio do qual a primeira etapa dessa pesquisa se apoiará.

A etnografia que já vinha sendo conduzida estava apoiada aqui em um “grande divisor” destacado no projeto de pesquisa que a amparava: de um lado, o Estado; do outro, os beneficiários. Este movimento se constituiu enquanto um recorte teórico-metodológico sustentado na divisão latouriana entre humanos e não humanos (LATOURE, 2013). Na realidade, sabíamos que Latour não sustenta tal divisão estanque. Muito pelo contrário, a antropologia simétrica se coloca exatamente contra essa separação. E, nesse sentido, movemos seu grande divisor *humanos x não-humanos*, para refletir sobre os que se constituem como “dentro” do Estado — aparelhos institucionais, prédios, sistemas operacionais e computacionais, bancos de dados, funcionários do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), entre outros *actantes* (LATOURE, 2013) que a pesquisa pudesse revelar — e os que estão “fora” do Estado — as famílias, as mulheres beneficiárias e, também, outros *actantes* que pudessem surgir deste “lado” de fora (FLORIANO, 2020).

Como se verá neste breve resgate da pesquisa, essa divisão, assim como a proposta por Latour, não é estanque e o movimento almejado foi similar: estabelecer um divisor teórico-metodológico para dar cabo da pesquisa e, quem sabe, perceber uma rede mais ampla de atores que os vincula para além desta divisão. Por esses motivos, portanto, um lócus para a etnografia deveria ser escolhido (LATOURE, 2013).

O espaço selecionado para a pesquisa toda acaba sendo o município de Araraquara-SP por alguns motivos. O município, no início da pesquisa, já apresentava um elevado número de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) quando comparado a outros municípios com populações maiores — como é o caso de Ribeirão Preto, que apresenta uma população três vezes maior e um número de CRAS consideravelmente menor (FLORIANO, 2020).

O número de CRAS em Araraquara no ano de 2016 era de 8, sendo que, em 2021, esse número chega a 10. E esses centros se constituem como locais cruciais para a realização de uma etnografia, pois é a partir deles que a política de assistência social no Brasil se capilariza. Nos CRAS, a população acessa os serviços de assistência social federais, estaduais e municipais, como acesso a cestas básicas; realização da inscrição no Cadastro Único; desconto em contas de água, luz, etc.; acesso ao programa ID Jovem; acesso aos grupos de apoio; entre outras atividades que descreveremos.

É nesses espaços que as famílias apresentam seus documentos e tem seus Cadastros Únicos preenchidos. Esses cadastros são os responsáveis por inseri-las no banco de dados que as tornará, eventualmente, beneficiárias do Bolsa Família. Os CRAS são os locais de “acontecimento” da política de proteção social no Brasil desde a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no ano de 2005 (FLORIANO, 2020). Portanto, uma cidade com uma quantidade elevada desses aparelhos, se apresenta enquanto um espaço propício à pesquisa.

Entretanto, ao se delimitar um CRAS específico para a consecução dos estudos, afinal, seria inviável estudar todos em uma pesquisa de mestrado, outra particularidade se mostrou: descobrimos que existiam alguns centros de referência que possuíam uma estrutura física “padrão” do extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)³, contendo: brinquedoteca, sala de atendimento individualizado, sala de reuniões, banheiros adaptados, recepção, sala de arquivos, copa, cozinha, banheiros masculino e feminino, entre outras possíveis formatações a variar de tamanho. Ao tomar conhecimento desse fato, a descoberta foi de que Araraquara já apresentava dois CRAS neste formato e mais um em construção. A opção foi tomada pelo CRAS que foi construído primeiramente sob estes moldes, por poder propiciar uma perspectiva “ideal” da política de assistência, como formulada pelo MDS.

O Centro de Referência de Assistência Social “Junia Maria de Santi Alves” foi então selecionado: o espaço localizado no bairro Maria Luiza na cidade de Araraquara-SP foi construído em 2011. Esse CRAS apresentava a estrutura básica do “modelo padrão” do MDS: entrada, sala de administração, sala de atendimento individual, sala de atendimento familiar, sala multiuso, brinquedoteca, sala de gerência, banheiros masculino e feminino, banheiro adaptado e uma copa. A equipe técnica desse CRAS era composta por: um gestor (e psicólogo), um assistente social, um agente operacional, dois educadores sociais, um agente administrativo e um agente operacional. A equipe “extra” era composta por uma psicopedagoga e por um professor de violão, chamados de “oficineiros”, por serem contratados via edital próprio para oficinas por tempo determinado.

O fato de o CRAS contar com dois educadores sociais também se mostrou um diferencial com relação aos outros CRAS, de acordo com nossos relatos de pesquisa: a maioria dos demais espaços contava com apenas um educador social e mesmo que o público atendido

³ Embora o nome seja “padrão”, a maioria dos CRAS em Araraquara não seguem este modelo, sendo sediados em prédios alugados pela cidade ou outros prédios próprios da prefeitura, mas com outra formatação arquitetônica.

por esse centro de referência não seja um público tão amplo, o Maria Luiza apresentava dois profissionais (FLORIANO, 2020).

A entrada para a etnografia se deu, portanto, via os grupos de discussão e de acolhimento que aconteciam semanalmente no espaço. Esses grupos tinham como objetivo manter um contato mais aproximado com as mulheres, ou eventualmente homens, que estavam em condição de desemprego e de vulnerabilidade social buscando acolhê-las, por meio das reuniões conduzidas por uma assistente social, ao mesmo tempo que desenvolver algumas atividades básicas, como pinturas, debates, desenhos, reflexões, etc. Esse foi o primeiro contato com os atores mapeados: algumas beneficiárias do Bolsa frequentavam às reuniões, assistentes sociais estavam presentes, gestores, psicólogos, educadores sociais e até mesmo os filhos de algumas dessas mulheres faziam atividades paralelas na brinquedoteca, para que as mães pudessem realizar suas atividades. E aqui destacamos apenas os atores humanos.

Estas reuniões também nos forneceram contato com algumas mulheres que recebiam o Bolsa — destaca-se essa característica, pois, muitas das mulheres que frequentavam as reuniões não eram beneficiárias — e que concordaram em nos conceder entrevistas para a pesquisa. No total, foram quatro mulheres entrevistadas ao longo das semanas em que a etnografia tomou corpo, sendo que o critério adotado para o fim das entrevistas se baseou em dois fatores: algumas mulheres beneficiárias não frequentavam o CRAS — no Maria Luiza haviam apenas 98 famílias beneficiárias à época — e a exaustão das respostas repetidas.

Esses encontros, assim como o CRAS, se constituíram enquanto pontos-chave para a reflexão, também, por marcarem um “encontro” dos nossos atores divididos por nosso recorte: o Estado e as beneficiárias. E isso foi crucial para as conclusões do trabalho.

Por outro lado, também foram entrevistados funcionários do CRAS: o gestor/psicólogo, a assistente social, ambos do CRAS em questão, o gerente municipal do Cadastro Único, uma funcionária do MDS que foi responsável por acompanhamento de condicionalidades durante muitos anos no ministério e algumas situações de preenchimento do Cadastro Único — chamado de CAD, por se referir aos cadastros e RECAD por se referir às atualizações cadastrais no sistema — também foram acompanhadas.

Durante toda a etnografia, pudemos acompanhar um pouco do funcionamento de alguns sistemas informatizados utilizados na execução do Bolsa Família, como o próprio Cadastro Único, banco de dados atrelado ao sistema no qual todos os cadastros são feitos; o Sistema de Condicionalidades (Sicon), sistema utilizado pelos CRAS para acompanhar os descumprimentos de condicionalidades por parte dos beneficiários; o Sistema Informatizado de Benefícios da Caixa (SiBec), sistema que cruza bancos de dados e verifica benefícios

duplicados infinitesimais entre os mais diversos *actantes* humanos e não-humanos no interior do programa.

A pesquisa não procurou solucionar possíveis divergências que possam existir entre as teorias de Mauss e Durkheim, de um lado, e aquelas de Gabriel Tarde e Bruno Latour, de outro. O que se concretizou foi a conclusão de que a divisão entre Estado e beneficiárias não se sustenta sobre o prisma da antropologia simétrica exatamente por que a troca é o elemento responsável pelo estabelecimento da rede sociotécnica (LATOURE, 2013) que constitui o Bolsa Família (FLORIANO, 2020).

Todas as relações estabelecidas nessa rede entre agentes do Estado, beneficiários, renda transferida, serviços disponibilizados à população, maquinários de uso constante adquiridos para os serviços, criação e estabelecimento de softwares para a consolidação do programa, prédios públicos construídos para o estabelecimento de uma política pública de assistência social (CRAS), se firmam por conta da troca. A rede sociotécnica — Bolsa Família — é conectada por meio da troca de palavras, de informações, de dados, de renda, de serviços, etc.

Esse movimento exprime o “reatar do nó górdio” destacado por Latour (2013) uma vez que une em uma mesma perspectiva diferentes *actantes* ligados entre si em uma rede de pessoas, serviços, por meio de um elemento crucial, a troca, condição *sine qua non* da sociedade (CAILLÉ, 2002). O Estado não constitui nessa relação um ente descolado da sociedade, mas configura um centro privilegiado para as trocas por taxar a população através de impostos, tal qual o fazem lideranças políticas em outras sociedades (LANNA, 2005), e, todavia, exatamente por esse motivo, se fixa como um redistributor de serviços, benefícios, etc. (POLANYI, 1980).

Mas como pode a rede ser estabelecida por meio dessa troca entre Estado e sociedade se o que é “oferecido” ao Estado é demasiadamente diferente do que é “devolvido” pelo Estado? A esta pergunta, podemos fazer outra: nas sociedades indígenas estudadas por Pierre Clastres (2012), havia um dom “puro”, simétrico, que constituía, assim, uma sociedade sem Estado? Equívoca reflexão, uma vez que o ponto aqui é a confusão que costumeiramente se faz entre simetria e equivalência. As trocas são, desde sempre, assimétricas, e é exatamente por esse motivo que elas continuam por acontecer. Quando um chefe indígena recebe mulheres de sua tribo e retribui com colares, braceletes ou qualquer outra “recompensa”, as “coisas” trocadas são distintas em diferentes níveis e graus. Isso atesta a inexistência da troca? Pelo contrário, isso confirma a existência da troca que se fundamenta na reciprocidade assimétrica: o que se recebe sempre será distinto do que se dá e esse é o movimento que perpetua as trocas ao longo do tempo e do espaço. (LANNA, 1996; 2005).

É assim que Lanna (2005) discorda de Clastres (2012) ao afirmar que não existiram sociedades contra o Estado, mas sim sociedades sem o mesmo aparelho burocrático característico das sociedades modernas. O que constitui o Estado é exatamente o papel centralizador que ele tem na dinâmica das trocas: taxar e redistribuir, mesmo que sejam mulheres em troca de braceletes e não impostos em troca de serviços de saúde, educação e PBF. É assim, portanto, que nossa pesquisa se encerra: os de “dentro” e os de “fora” do Estado estão vinculados por meio da troca assimétrica e constante que acaba por constituir a rede sociotécnica do Programa Bolsa Família.

1.2 Teoria do Ator-Rede, Bolsa Família e a etapa atual da pesquisa

Para que se possa bem apresentar o que o presente estágio da pesquisa propõe, cumpre resgatar algumas das principais ideias e da proposta metodológica de Bruno Latour e de sua Teoria do Ator-Rede (TAR), bem como algumas de suas raízes filosóficas e sociológicas. É isto que buscaremos fazer nesta parte, de modo que, em seguida, sejam apresentadas algumas das aplicações da TAR no Brasil por meio de um breve balanço de artigos publicados em grandes revistas nacionais e, por fim, delimitaremos a aplicação teórico-metodológica dessa pesquisa.

1.2.1 As bases teóricas da proposta Latouriana

Antes de mais nada, lembremo-nos de Gabriel Tarde (2007). Ao retomar as mônadas de Leibniz e dispô-las enquanto os elementos infinitesimais de tudo o que existe, ele afirma que cada ser em si é uma sociedade. Cada mônada é uma sociedade. Um conjunto de mônadas também formam uma sociedade. Assim, as distinções tão delimitadas entre sociedade e indivíduo por uma outra sociologia não fazem sentido no pensamento de Tarde.

Uma vez que cada indivíduo é uma sociedade e a sociedade geral (durkheimiana) é um agregado de indivíduos — mônadas em constante movimento —, não são os indivíduos que são um reflexo da sociedade, mas o inverso: a sociedade (conjunto de indivíduos/mônadas) que é um reflexo dos indivíduos (mônadas menores). Essa seria uma sociologização da biologia, ao contrário de uma biologização da sociologia, como propunha Durkheim (TARDE, 2007).

Dessa forma, a divisão entre natureza e cultura torna-se irrelevante para a compreensão do mundo humano e suas interações de indivíduos entre si, afinal de contas todos somos feitos de mônadas e o que nos cumpre é compreender seu funcionamento. Quem irá avançar na discussão sobre de que forma, então, podem existir modos de vida diferentes será Bruno Latour (2002; 2012).

A falsa oposição entre micro x macro sufoca qualquer tentativa de compreender como a sociedade é gerada para Tarde (2007). Pensemos: se cada mônada é uma sociedade e cada conjunto de mônadas forma uma nova mônada que também é uma sociedade, todas essas sociedades serão diferentes de si mesmas, com diferentes aspectos na medida em que diferentes mônadas constituem essa nova sociedade/mônada. Portanto, o que se deve fazer é compreender cada mônada, cada sociedade em si mesma.

Entretanto, cabe dizer ainda neste ponto que o pequeno é chave para o maior. Como mônadas (maiores) podem ser formadas de outras mônadas (menores), compreender o que se diz micro é chave para a compreensão do que se diz macro; afinal, dentro de cada coisa (mônada) há cada outra coisa real e possível, por isso Tarde (2007) também afirma que o “menor” é mais complexo que o “maior” — o grande é sempre uma simplificação de um elemento do pequeno, sendo então, mais padronizado. No limite, não há uma sociedade “maior” formada por indivíduos “menores”, como é colocado por Durkheim (1996), não há distinção de níveis nem *leveis*: tudo são sociedades (TARDE, 2007; 2011).

Uma vez que tudo é sociedade, tudo é social. Qualquer forma de relação entre humanos, indivíduos, pessoas, grupos, animais, pessoas com animais, instituições, entidades, etc. são sociais. O adjetivo “social” não figura como um rótulo específico e exclusivo da humanidade. Este é um ponto crucial da pesquisa ao considerarmos nela atores humanos e não-humanos (LATOURETTE, 2013). Assim sendo, para compreender uma rede de mônadas (um agregado de mônadas, uma sociedade também), cumpre olhar e compreender os atores. Compreender os atores, por sua vez, implica olhar através da rede pelo trabalho (rastro) que ele realizou nessa rede (TARDE, 2007) e esse ponto é, também, chave para nosso entendimento de rede e para o mapeamento desses rastros deixados por esses atores/mônadas através dessa mesma rede. Essas redes (agregados) são constituídas por mônadas e, por isso, são ativas e instáveis, o que quer dizer que uma outra pesquisa com o mesmo referencial metodológico que essa, conduzida em uma outra localidade ou em um outro período cronológico, irá apresentar resultados diversos.

Com isso em mente, o ato de compreender o que é o Programa Bolsa Família (PBF), por exemplo, deve ter em seu horizonte algumas delimitações que serão feitas durante a presente seção. Não dividiremos aqui o PBF em nível local x estadual x federal, mas sabendo se tratar de uma mônada, composta por diversos atores humanos e não-humanos que constituirão o que também chamaremos de rede sociotécnica (LATOURETTE, 2013). Tal rede/mônada será mapeada objetivando, portanto, compreender tantos atores quanto essa pesquisa puder alcançar considerando suas limitações de tempo e acesso a informações no município de Araraquara. Cumpre salientar ainda que, nesse sentido, uma nova pesquisa que

conseguisse abarcar mais atores (quantitativamente) não seria, necessariamente, mais completa que a pesquisa presente, mas sim, abarcaria uma rede/mônada possivelmente atualizada de atores ou até mesmo abarcaria uma outra rede/mônada.

1.2.2 Bruno Latour e sua proposta metodológica

Muitos dos caminhos percorridos por Latour já estão delineados nos conceitos de rede, mônadas, agregados, imitação, na ideia de não separação total entre natureza e cultura, e na ideia de não sobreposição do macro ao micro, como também o fez, em alguns sentidos, Tarde (2011). Nesse sentido, Latour (2016) também chama a atenção para a não total separação entre as diferentes ciências e a atividade dos especialistas: tudo deve ser anotado no diário de bordo, pois não existem fronteiras bem definidas entre as ciências e as técnicas.

Ao conduzir uma etnografia, devemos estar atentos a tudo o que acontece: panes em computadores e celulares, problemas que ocorrem no espaço de pesquisa, entre diversas outras situações que afetam o curso das coisas. É assim que se torna evidente a dependência das técnicas (LATOURE, 2016). Só assim conseguimos perceber a relevância de atores não-humanos na consolidação das nossas ações (e da sociedade, portanto), não relegando a eles o papel de simples mediadores. Nessa pesquisa muito se verá sobre como o novo coronavírus (COVID-19) se apresenta como importante ator na mudança e reagregação do Programa Bolsa Família. Apresentaremos a “Rede Bolsa Família” pouco antes da pandemia tomar proporções nacionais e acompanharemos os atores durante a ação do novo coronavírus. Salientando, ainda, que neste estágio da pesquisa, o vírus da COVID-19 se mantém como um ator que imprime profundas influências na rede/mônada que constitui o PBF. Este é, portanto, um momento propício para percebermos a “indiferenciação” entre a ação humana, o uso das técnicas, a passagem pelas ciências e pela política, constituindo o que também se chama de híbrido (LATOURE 2013; 2016).

Cada cosmo é um arranjo de seres em torno de uma cultura particular e que reúne formas de vida prática (LATOURE, 2016). Assim sendo, devemos buscar pela reconstrução de cosmogramas. Ao mapear atores seguindo a rede sociotécnica (seus rastros) formada por eles, desvendamos cosmogramas descrevendo as associações, as oposições, as exclusões entre humanos e não-humanos. Os cosmogramas devem, inclusive, ser descritos sem que separemos (nós, cientistas) as esferas das ciências e da política, afinal, para Latour (2016), essa divisão sequer existe: tratamos, portanto, de uma cosmopolítica (STENGERS, 2018). Estamos aqui em um local comum, sem oposições do tipo subjetivo x objetivo; sem *res extensa*; estamos em uma parte do multiverso (LATOURE, 2016). É isso que buscamos realizar nessa pesquisa: reconstruir

esse cosmograma (cosmopolítico) seguindo os atores e seus rastros deixados na rede que se buscará apresentar.

Como pudemos perceber, para Latour (2016; 2013), grandes divisões não existem e notamos aqui traços de sua herança da Monadologia de Tarde. Para ele, é justamente ao tentarmos separar a natureza da cultura (assim como a ciência da política, as ciências entre si, etc.) que acabamos por proliferar os *híbridos*.

Híbridos, para Latour (2013), são todo esse complexo de coisas que acabamos por produzir e não conseguimos distinguir se são natureza ou cultura (política ou ciência). Ele mesmo se utiliza do exemplo de uma garrafa plástica d'água: a água é, teoricamente, da natureza; a matéria prima do plástico também. Mas sem o trabalho humano, não haveria aquela água especificamente separada e colocada dentro de uma garrafa moldada pelo trabalho humano. Portanto, um híbrido: não é nem só natureza e nem só cultura, é as duas coisas ao mesmo tempo (LATOURE, 2013).

Esse mesmo pensamento pode ser levado às discussões acerca da formulação de políticas públicas como o Bolsa Família, por exemplo. Ao criarem-se projetos de implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de qualquer política pública, temos, costumeiramente, a presença de administradores, cientistas políticos, sociólogos, enfim, de conhecimento científico. Mas, ao mesmo tempo, temos conhecimentos técnicos, de como a “máquina” pública irá funcionar para que tal política seja implementada — coleta de dados dos usuários, inscrições nos sistemas informatizados, trânsito de informações, diagnósticos, etc. E, ainda assim, temos a política propriamente dita, aquela feita pelos atores políticos envolvendo convencimento e negociação, sobretudo ao se tratar de políticas públicas controversas, como aquelas dedicadas ao combate à fome. Assim temos um híbrido nos termos latourianos: conceito que abarca o PBF em razão das características citadas.

Desvendar os fatos, portanto, é um ato constante, pois basicamente todas as coisas existentes no mundo contemporâneo ocidental são híbridos, ao mesmo tempo em que são controvérsias: são todos e quaisquer enunciados, discursos ou “fatos”. Tudo pode e deve ser discutido, desvendado e constantemente redescoberto. Na proposta científica latouriana, desvendar as redes consiste em sempre atualizar a lista de atores presentes na sua configuração.

A Teoria do Ator Rede (TAR) — em inglês *Actor-Network Theory* (ANT) — consiste em um método, uma forma de olhar e escrever sobre as coisas. Não é o que se desenha, mas o nome do lápis que se utiliza para desenhar (FREIRE, 2006). Através da TAR, Latour propõe que não devemos repartir os discursos em diferentes recipientes, mas seguir constantemente suas ligações. A rede a que se refere não se configura como uma rede de serviços — como as

redes de serviços públicos, por exemplo — mas trata-se de uma rede que é delineada pela descrição: ela é um método, não um objeto, e é o método adotado por essa pesquisa.

Para que possamos mapear uma rede, devemos estar atentos aos desvios e às composições. Estes consistem, pensando na ação do PBF, nas maneiras como os técnicos (e cientistas) operaram a política na prática e quais os percursos técnicos, informacionais, burocráticos desenvolvem — e até mesmo burlam, por que não? — configurando uma coisa diferente da coisa inicial imaginada ou descrita pela própria ciência. Seguir atores que compõem uma rede consiste em dar atenção a tudo o que compõe a dinâmica dessa mesma rede e se configura enquanto um ator. Por isso, um bom estudo conduzido pela metodologia da TAR deve atualizar a rede de atores (LATOURE, 2012).

Latour aponta para as descrições que devemos produzir, como um resultado da soma entre relatividade e empirismo. Devemos, segundo ele, ter em mente que estamos limitados a nossas visões de mundo e conformados a nossas culturas (cosmogramas) próprias. Portanto, levar a sério o que nos dizem nossos sujeitos de estudo é crucial para compreendermos os outros cosmogramas e relativizarmos nossa visão acerca do mundo. Devemos compor o multiverso. Assim, o presente texto é, também, um laboratório sobre o PBF e por isso ele é tenso: é onde realizamos nossos testes (LATOURE, 2013; 2016).

As redes compõem agregados que podem ser feitos e desfeitos constantemente a todo momento. Essa descrição busca, então, seguir os rastros deixados pelos atores (humanos ou não-humanos), pois estes explicam, classificam, deixam dados, etc. e as descrições desse texto deverão compor sua própria explicação. Esse é outro ponto crucial na teoria latouriana: as descrições quando bem feitas e os rastros dos atores quando bem seguidos e apontados, remontando toda a rede (o agregado), explicam por si só (LATOURE, 2012). Desse modo, não buscaremos criar categorias nem conceitos explicativos para rotular os atores ou suas ações. Devemos levá-los a sério e descrever densamente toda a rede que buscamos seguir. Não somos os iluminados a lançar luz aos que não conseguem ver direito.

O mundo comum, para Latour, não está dado de antemão, ele deve ser composto. Uma vez que é herdeiro de Tarde, tudo são mônadas e compostos de mônadas. Assim, o que chamamos de sociedade é tudo e qualquer mônada, e um agregado de mônadas também compõe uma sociedade. Em vez de utilizar o termo “sociedade”, Latour fala em agregados sociais ou apenas agregados (LATOURE, 2012). Os agregados constituem redes, como percebemos anteriormente, e devem ser descritos: eles são a chave do nosso estudo. Dizer que tal ou qual fato é evidente, pois ocorre na sociedade brasileira não é uma explicação para ele. “Sociedade brasileira” não pode ser tomada como uma categoria explicativa, mas, ao contrário, como algo

que devemos explicar. As redes, os agregados, podem mudar (e mudam) a todo momento. Novos atores podem ser incorporados, outros podem deixar de fazer parte, novas características podem surgir.

Mas tenhamos em mente que as redes são cheias de desvios e composições (LATOURE, 2012), o que significa dizer que devemos estar atentos aos atores e suas agências no interior das redes, ao mesmo tempo que devemos perceber as mudanças por eles implicadas na configuração de uma rede. Por estarmos normalmente muito próximos (fisicamente e culturalmente) a nossos objetos de estudo, acabamos nos conformando com eles com tamanha naturalidade que o estranhamento nos escapa por longe. Nesse sentido, o que está sendo proposto por Latour é que utilizemos do método etnográfico para o estudo do sujeito moderno, afinal de contas, para ele *jamais fomos modernos* (LATOURE, 2013).

O cerne do mundo moderno consiste na distinção entre as ciências, as técnicas, a política, etc. Distinção inexistente para Latour, pois na medida em que imaginamos separar as coisas, mais híbridos produzimos. Estarmos atentos aos movimentos de *purificação* também é algo importante em uma etnografia dos modernos. Tal ato consiste exatamente na separação das coisas e na classificação em caixinhas intituladas “ciência”, “técnica”, “política”, etc. (LATOURE, 2013). Como pontuado, para Latour, esse é um processo característico do chamado mundo moderno do qual buscamos aqui nos afastar.

Os híbridos — produto das ciências e das técnicas — são compostos por três principais eixos: ciência (que produz fatos), poder (que está relacionado à sociedade, à política) e discurso (que se refere a texto, falas, convencimento). Portanto, a rede se configura como real, discursiva e coletiva: é composta por humanos e não-humanos, natureza e cultura, ciência, técnica, política. Compreender e explicitar a rede, outrossim, é *reatar o nó górdio* — processo que equivale a perceber que a mônada, o agregado, é composto de atributos reais, discursivos e coletivos; é descrever sua complexidade e sua densidade através da aplicação do método etnográfico às sociedades modernas, sem separar o que deve ser estudado por cada ciência em específico (LATOURE, 2013).

Para que elucidemos ainda mais a noção de rede que aqui está sendo mencionada e trabalhada por Latour, vale pontuar que essa tem suas raízes na noção de *rizoma* de Gilles Deleuze e Félix Guattari (2000). Essa noção, por sua vez, é uma teoria do conhecimento completamente diferente daquela proposta por René Descartes (2009). Se nos lembrarmos bem, para Descartes (2009), o conhecimento é dividido em áreas, com os galhos de uma árvore que são sempre dependentes e “frutos” de um tronco. Tal concepção, inclusive, nos dá a noção de que existem conhecimentos que estão na raiz, mais profundos e mais verdadeiros que os galhos

da superfície. Por outro lado, o conhecimento como formato de rizoma não possui tais características. Como metáfora, pensemos na grama de um quintal. Mesmo que em um quintal ela talvez tenha um fim e um começo, uma raiz rizomática (como de uma grama) não tem começo nem fim; podemos começar por qualquer ponto e, assim, acessar quaisquer outros pontos. É o que acontece com a rede de Latour: podemos entrar no estudo de uma política pública através de qualquer ângulo e, através dele, chegar a qualquer outro. O que irá delimitar o tamanho da rede, no caso do desenvolvimento de uma pesquisa acadêmica é, sobretudo, o tempo que irá se dispor para a realização da pesquisa e quais os principais ramos da rede que se pretende descrever.

O que chamou, desse modo, de antropologia simétrica tem como base todas estas propostas já delimitadas até o momento. A aplicação do *princípio de simetria generalizada* se expressa na saída da representação e na chegada aos fenômenos — uma descrição dos acontecimentos definidos em relações: ontologia dos acontecimentos. Isso é dizer que tanto a natureza quanto a sociedade devem ser explicadas — devemos conferir historicidade a todos os elementos, atores, humanos, não-humanos, objetos, quase-objetos. Com isso, a simetria pretende explicar com os mesmos termos, tanto a verdade quanto o erro; estudar a produção de humanos e não-humanos; colocar-se em uma posição intermediária entre o global e o local; e ser, principalmente, uma proposta metodológica e ética, pois visa incluir todos os atores na construção da democracia.

Tal descrição deve ser tão profunda e densa até que sejam desnecessárias explicações posteriores — ela democratiza a ciência ao não mais purificar os fatos pela própria ciência produzidos. As descrições explicam. E são descrições densas como essas e simetrizações como as citadas anteriormente que buscamos aqui. Daqui devemos buscar ampliar ainda mais a compreensão da rede de acordo com a quantidade de mais e mais atores que nela estejam envolvidos, bem como devemos captar as ações desses atores na rede a partir dos rastros que esses deixaram naquela. Para isso, realizamos uma investigação tão profunda quanto possível desde o início da pesquisa e, também, em seu estágio atual, ressaltando que a pandemia do novo coronavírus gerou diversos impactos e readequações etnográficas. Por fim, tecemos comentários sobre o que se realizou sem que se procure trazer categorias explicativas ou iluminar os agentes desiluminados.

1.3 Algumas aplicações da TAR

Alguns estranhamentos com a aplicação da antropologia simétrica ou da TAR de Latour costumam ser comuns. O próprio autor chama a atenção para isso (LATOURE, 2016), mas ainda salienta: essa é uma metodologia que pode — e deve — ser aplicada em diversos estudos de diversas áreas e não apenas no acompanhamento do trabalho de engenheiros ou cientistas em laboratórios. Portanto, buscaremos aqui trazer algumas aplicações da TAR em estudos recentes no Brasil.

Arendt (2008) procura fazer um balanço sobre as contribuições gerais da Teoria do Ator-Rede para as pesquisas sobre o cotidiano. Assim, ele nos chama a atenção para o que o próprio Latour (2006) já havia antes chamado: quem delimita os aspectos éticos da pesquisa não é o pesquisador, mas os atores envolvidos, eles sim são os “experts” e é a eles que devemos seguir. Através da TAR, devemos dar espaço para os atores se expressarem (ARENDR, 2008).

O autor ainda destaca algo muito importante nas aplicações da TAR, o fato de que devemos abrir mão de referenciais teóricos e de contextualizações. Estes, segundo Latour (2006 *apud* ARENDR, 2008, p. 8), serão produzidos pelos atores, eles nos darão referenciais, teorias e contextos. O que nos cabe é descrever. Ao mesmo tempo em que coloca essa questão, Arendt (2008) também reforça o fato de que ter um ponto de vista não significa estar limitado pela subjetividade, mas sim que se algum objeto de estudo suporta diversos pontos de vista, isso reflete sua complexidade: trata-se de relatividade e não de relativismo, pois o bom trabalho de campo produz uma quantidade de novas descrições. Uma descrição que necessita de uma explicação, não é uma boa descrição e a TAR abre mão desta explicação (ARENDR, 2008, p. 8).

Por fim, o que faz Arendt (2008) é um balanço de como a TAR pode ser aplicada em diversas pesquisas, ao mesmo tempo que aponta para os principais caminhos que essa metodologia deve conduzir. Além disso, está fazendo uma reflexão sobre toda a filosofia em geral, que deve se repensar desde a teoria do conhecimento, afirmando, finalmente que esta deve passar por uma reconstrução que apresente as razões de não mais existirem as divisões entre teoria e prática. Segundo Arendt (2008), nada mais latouriano.

Silva *et al.* (2016) conduzem um estudo da TAR aplicada ao conto “O Alienista” de Machado de Assis. Buscaram, para tanto, identificar personagens e entidades, descrevendo suas ações e associações. Como pano de fundo, os autores estão analisando a produção do conhecimento científico e, portanto, apresentam como Machado de Assis trabalha o conhecimento científico como um instrumento de poder e de dominação. No fundo, o que está em jogo é uma análise do modo de produção da ciência.

Os autores concluem que o texto de Machado de Assis é privilegiado para uma reflexão conduzida pela TAR, pois ele retrata um momento em que a ciência não está pronta, a caixa preta (LATOUR, 1999) não está fechada, portanto, podem-se notar os bastidores, o poder da ciência, suas alianças e negociações. Além disso, a obra permite evidenciar como política e ciência se entrelaçam e podem performar desigualdades e estratégias de dominação (SILVA *et al.*, 2016).

A representação pública da ciência como acima do bem e do mal, imune a críticas dos leigos e incontestável, é enfatizada nos embates em torno da Casa Verde. “A ciência é a ciência”, ou “a ciência é coisa séria”, repete o alienista diante de dúvidas, ataques, desconfianças, imaginando se seu opositor não será mais um caso a trancafiar. A ciência não deve explicações a ninguém, tem suas próprias normas de autonomização, o que compete apenas a ela própria discutir. A TAR atribui isso à autonomização da ciência, quando a reputação de determinado conhecimento, ou comunidade científica, se torna independente e engendra seus próprios critérios de avaliação e relevância. (SILVA *et al.*, 2016, p. 62).

Em uma aplicação da TAR ao estudo de políticas públicas, Malvezzi e Nascimento (2020) conduzem um mapeamento de atores, fluxos de associações, consensos e controvérsias que permeiam relações e elementos capazes de influenciar as políticas públicas e as transformações sociais (MALVEZZI; NASCIMENTO, 2020). Nos chamam a atenção ainda, para algumas das teses de Latour acerca da TAR: não devemos querer, por meio dela, chegar a uma conclusão, mas devemos ser guiados por uma liberdade de movimento. Quanto mais tempo pudermos acompanhar o emaranhado da rede, mais ligações entre elementos poderão ser percebidas.

Por ter o termo “rede” uma polissemia nas realidades política, econômica e social, de modo que visem interligar pessoas (ou os atores) de maneira mais horizontal e descentralizada, a TAR se constitui como uma perspectiva positiva no estudo conduzido por Malvezzi e Nascimento (2020), pois assim poderão refletir melhor sobre as potências e fragilidades das propostas de políticas públicas, ao mesmo tempo que poderão perceber com mais profundidade o grau de protagonismo dos sujeitos e setores envolvidos em sua formulação.

Andrade (2004), em formato de ensaio, propõe uma abordagem relacional de redes interorganizacionais buscando aproximar estrutura e agência e é, precisamente, através da TAR que a autora propõe tal aproximação. Segundo ela, ao focar no que chama de *networking*, através da TAR, tanto os processos estruturais quanto os relacionais ficam contemplados em contextos indistintamente imbricados (ANDRADE, 2004, p. 2).

O destaque, para a autora, é que na TAR o poder não é compreendido por meio de dominações, mas por meio de alianças. Assim, ressalta que as redes são constituídas e

reproduzidas por meio de estratégias conscientes e práticas inconscientes, o que Latour chama de translações, constituindo, por fim as materialidades dinâmicas (ANDRADE, 2004, p. 4). Nesse sentido, o estudo proposto baseia-se na compreensão de que as redes se constituem como materialidades relacionais e performativas, pois é através do estudo de seu poder — relacionalmente — que se pode visualizar as transformações de interações fracas em fortes, ou vice-versa, capturando os mais diversos elementos (ANDRADE, 2004).

Andrade (2004) ainda salienta a dinamicidade e questiona a estabilização teórica que a própria TAR traz à tona. O conhecimento, tanto quanto os objetos de estudo, é dinâmico e é por isso que a TAR “não se constitui num campo unificado e estável de conhecimento” (ANDRADE, 2004, p. 7). Desse modo, as estruturas sociais são melhor tratadas como verbo que como nome (LAW, 1992, p. 390 *apud* ANDRADE, 2004, p. 9): não devemos nos apegar a modelos das redes interorganizacionais prontos, estabilizados, mas devemos reconhecer que essa realidade organizacional é por si só dinamizada (ANDRADE, 2004). E como não vivemos um mundo purificado e nem pautado por ontologias purificadoras — embora os modernos constantemente tentem dizer que sim (LATOURE, 2013) — a TAR, nesse estudo, não é vista como o pote de ouro no fim do arco-íris, mas como uma abordagem adequada para a

a análise das redes interorganizacionais, pois ele efetivamente auxilia na compreensão dos processos de confiança, cooperação e conflito dessas relações. Também, a compreensão de que as relações não são apenas definidas pelas estruturas - nem tampouco se constituem em simples interações, mas são produzidas por meio de ordenações móveis de força - pode contribuir para analisar os imbricamentos em que o social dinamiza o econômico pela disputa e conformação de práticas, e não apenas pela formatação de comportamentos. (ANDRADE, 2004, p. 10).

Sobre a influência da rede de atores na informatização da atenção básica à saúde, encontramos o trabalho de Cavalcante *et al.* (2019). Esse também é um estudo que mapeou a rede de atores — humanos e não humanos — através da TAR, ao mesmo tempo em que buscou cartografar controvérsias (LATOURE, 2016). Num total, os autores seguiram 54 atores humanos, dos quais 14 foram entrevistados e compuseram um banco de dados somado ao diário de campo: essa foi a composição da narrativa do caso estudado (CAVALCANTE *et al.*, 2019). Outros atores, chamados de dispositivos de inscrição relativos à estratégia do Sistema Único de Saúde (SUS) também foram inseridos nesse banco de dados para que se pudesse “objetivar” a rede. Assim, os autores mapearam uma rede e apresentaram sua objetivação de modo que as inter-relações entre os atores fosse desenhada, e se pudesse perceber, portanto, o tamanho da rede mapeada pela pesquisa.

O que esse estudo pôde concluir foi que a rede composta por atores humanos e não-humanos está perpassada por traduções (políticas, penalidades e obrigatoriedades) que são, segundo os autores, traduções de suas intencionalidades, se fazendo presentes nos contextos local e regional. Alguns problemas relativos à essa informatização do sistema foram percebidos por eles, mas o estudo orientado pela TAR possibilitou perceber tal estratégia de implementação de sistemas informatizados em um determinado momento histórico a partir do mapeamento de sua rede, trazendo à tona as influências de diversos atores (humanos e não-humanos). Novos estudos, entretanto, podem incorporar uma rede ainda maior e perceber um contexto histórico também diferente (CAVALCANTE *et al.*, 2019).

Já em relação ao Projeto QualiSUS-Rede, Oliveira *et al.* (2017) procuraram avaliar o papel dos apoiadores institucionais do Ministério da Saúde e a sua implementação. Nesse estudo, treze apoiadores foram entrevistados e, segundo as autoras, esses apoiadores constituíram-se como contribuintes para que os vínculos dessa rede fossem ampliados, já que além de fortalecer a rede já existente no SUS, também ampliaram a rede de actantes uma vez que propiciaram um maior contato com mais atores.

Cerretto e Domenico (2016), por sua vez, analisam os atores e as controvérsias na implementação de um centro de serviços. Assim como outros estudos aqui já levantados, os autores buscaram perceber como ocorrem as agências de humanos e não-humanos na implantação de um Centro de Serviços Compartilhados (CSC). Esse movimento se configura, através da lente da TAR, como uma “tentativa de estabilização de uma realidade constituída de mudança”, ou seja, uma realidade constituída de controvérsias (CERRETTO; DOMENICO, 2016, p. 85).

O que os autores puderam perceber foi que o CSC não se formou uma “caixa-preta”, pois as controvérsias em debate se mantiveram sem solução. Entretanto, as chamadas fases de implementação deste Centro de Serviços foram instituídas, mesmo com as controvérsias não solucionadas. Ainda assim, as agências foram notadamente firmadas, tanto dos atores humanos quanto dos não-humanos, uma vez que os autores analisaram debates, argumentos e controvérsias se formando no interior das discussões gerais em torno da implementação do CSC (CERRETTO; DOMENICO, 2016).

Mesmo os processos acima citados sendo costumeiramente tratados como espaços de agências humanas, Cerretto e Domenico (2016) destacam a proeminência dos agentes não-humanos, uma vez que em vários debates e apresentações haviam *slides* ou *post-its* que contra-argumentavam os palestrantes/debatedores, mesmo que estes os tivessem colocados no palco. E mesmo que possamos questionar que esses actantes não-humanos foram concebidos por

humanos e lá colocados, o que os autores consideraram não foram as intenções, mas a agência, a ação, do não-humano independentemente de sua origem ou intencionalidade de quem os selecionou e posicionou (CERRETTO; DOMENICO, 2016).

E, ainda sim, nos apontam para o fato de que a rede e as controvérsias não estão encerradas,

[...] Todavia, é importante sublinhar que, mesmo que isso aconteça, as redes envolvidas nas controvérsias encerram, em suas associações, diferentes posições e argumentos que as constituem, possibilidades que podem ser retomadas pelos actantes a qualquer momento, gerando outras translações/traduições, em um contínuo processo de organizar (organizing) ou tornar-se (becoming) (CERRETTO; DOMENICO, 2016, p. 110).

Todos esses estudos nos permitem perceber algo: a aplicação da TAR permite ampliar o campo de discussão acerca de determinados objetos teóricos devido a sua ainda não extensiva aplicação no campo das ciências, sobretudo, humanas. O que de mais crucial se apresenta é que o mapeamento de atores e as redes por eles formadas apontam para um ponto em comum: sua agência. Por serem agentes (humanos e não-humanos) dotados de ação, influenciam no rumo e na formação da rede em questão. Cabe ainda o destaque para o fato de que todos esses estudos não estão no campo da sociologia das ciências, especificamente, mas em campos diversos, o que nos permite perceber que a TAR pode ser ampliada para múltiplos campos e objetos de estudos aos quais ainda não foi aplicada — fato já destacado pelo próprio Latour (2016).

Outro aspecto que deve ser ainda salientado é o fato de que todos esses estudos apresentam uma configuração de suas redes que não se propõem a serem absolutas e completas. Relembrando a última seção, as pesquisas conduzidas pela TAR devem seguir os rastros dos atores na rede, procurando apresentá-la com a maior quantidade de detalhes e descrições possíveis, sem que se procure atingir uma conclusão (LATOURE, 2012). Ao mesmo tempo, e exatamente por isso, as redes desenhadas pelos estudos citados acima são marcadas por um local, um contexto histórico e um tempo. Assim são as redes para Latour (2012): a cada novo estudo, percebemos novas relações e novos atores, uma dinâmica não estática das relações sociais é percebida em todo novo estudo que pode ser empreendido por um novo pesquisador — talvez esta seja a maior contribuição da TAR.

1.4 Coronavírus e últimas considerações metodológicas

Assim sendo, essa pesquisa propõe exatamente a mesma aplicação da TAR que os estudos acima apresentados no caso do Programa Bolsa Família (PBF) no município de

Araraquara-SP. O principal objetivo é seguir os atores, humanos ou não-humanos, envolvidos no PBF e delinear a rede que forma o programa. Assim, objetiva-se pensar o PBF a partir da etnografia, mesmo à distância por conta do advento da pandemia do novo coronavírus.

O Bolsa Família propulsiona, em certa medida, um movimento maior no país: a criação de uma política nacional de assistência social, como nunca havia existido, com locais físicos de referência e atendimento — os CRAS — que, mais uma vez, constituem relações com as famílias — logo, do Estado com as famílias (FLORIANO, 2020). Nesse sentido, os CRAS se constituem enquanto *locus* privilegiados para o estudo da assistência social no Brasil, tanto quanto a própria Secretaria Municipal de Assistência Social (SMADS), pois nela também acontecem diversos atendimentos iguais aos do CRAS e nela é onde se localiza o Gestor Municipal do Cadastro Único, portanto, configura-se enquanto um local para importante apreensão das ações dos atores não-humanos também. Ressalta-se que a escolha pelo município de Araraquara, localizado no interior de São Paulo, se dá pelo mesmo motivo apresentado na pesquisa precedente a esta: trata-se de uma cidade com aproximadamente 228 mil habitantes⁴ 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 CRAS⁵.

A quantidade de CRAS no município o caracteriza enquanto um espaço importante para o estudo das políticas de assistência social no Estado de São Paulo. O Bolsa Família é, portanto, considerado enquanto um recorte de um momento histórico do Brasil que se inaugura no início do século XXI com o governo Lula, assim como é elemento central na implementação da assistência social no período e no desenvolvimento das políticas macroeconômicas, parte da chamada “inclusão através do mercado” (JARDIM, 2009).

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 que são 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

⁴ <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=350320&search=sao-paulo|araraquara> Acesso em 13/06/17.

⁵ <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.

Latour (2013), são o que os cientistas continuam por proliferar mesmo acreditando fazer a separação da ciência e natureza e até mesmo da 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. Também o é na medida em que é fato, discurso e poder. Assim, o que cumpre é buscar a análise do PBF enquanto uma rede latouriana, ao mesmo tempo em que — e por isso mesmo — percebê-lo enquanto um híbrido.

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 (LATOURE 2002; 2006; 2012). Muitas dúvidas podem aparecer nesse sentido, mas uma vez que grande parte dos trabalhos sobre o 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 dessa política.

Compreender de fato o PBF só será possível através de um olhar que privilegie tudo o que está envolvido nessa 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. Etnografar todos os elementos é compreender simultaneamente a verdade e o erro, é dar agência a tudo que de fato interfere na sociedade (LATOURE, 2013).

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 (LATOURE, 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 (SUAS) e dos CRAS. Cadernos de preenchimento, computadores, arquivos, prédios dos CRAS e SMADS, assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, gestores, informações, cartões, dinheiro, etc. Esses são alguns dos atores que constituem o programa.

Desta feita, nesse 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 (LATOURE, 2014).

Para tanto, o acompanhamento do desenho institucional do Bolsa Família e da SMADS, a princípio, se deu paralelamente a algumas entrevistas com as beneficiárias do programa. Neste contexto, uma mudança: a pandemia da COVID-19, que se faz sentir no Brasil a partir de março de 2020⁶. A partir deste momento, o vírus — agente não-humano — também terá papel crucial no estudo que aqui será desenvolvido, afinal ele implicou em diversos impactos e redirecionamentos da política e da própria convivência e relações humanas no país e no mundo.

Tomando como premissa a ideia de que agregados sociais precisam ser explicados e não tomados como explicação (LATOURE, 2012), o social é composto por um princípio de conexões, e retoma, assim, a noção de Tarde (2011). Não é o todo, mas uma parte (LATOURE, 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 (LATOURE, 2013) — tudo é sociedade, tudo são fatos sociais (TARDE, 2007). Não existe “esfera da política” e “esfera da ciência”. Tudo isso que, habitualmente, separamos por esses termos, são, para Latour (2016), cosmogramas que devemos descrever — que é exatamente o que 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 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 semi-estruturadas 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 da pandemia. Suas condicionalidades de saúde e de 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

⁶ <https://www.sanarmed.com/linha-do-tempo-do-coronavirus-no-brasil> Acesso em 11/03/2021.

surgimento de outros dois atores importantes nesse 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. Vale destacar que, nos meses finais de 2020, esses valores diminuíram pela metade. Um mapeamento mais minucioso estará contido no interior dessa pesquisa.

Outro agente importante implementado nesse período é o Bolsa Cidadania. Essa é uma política pública municipal que visa complementar o Bolsa Família atuando no alívio da fome. Esse também será um programa mapeado pela pesquisa, uma vez que parte dos atores humanos e não-humanos atuam em ambos os programas e, portanto, coincidem dentro da rede que aqui está sendo reconhecida.

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 essa 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 e 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.

Nesse sentido, os passos previstos por Latour (2012) estão sendo contemplados por essa pesquisa. A porta de entrada foi constituída pela própria pesquisa anterior, abrindo caminhos e contatos que facilitassem a realização remota desse mapeamento. Em todo o caso, tal porta é a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS). Na estrutura burocrática da Prefeitura Municipal de Araraquara, assim como em outras prefeituras, o gerenciamento da política de assistência social e o Cadastro Único ficam alocados nesta secretaria. O gestor municipal do Cadastro Único, portanto, é um funcionário da SMADS em Araraquara e foi um dos principais interlocutores desta pesquisa. Ao mesmo tempo em que

estamos percebendo essa gerência enquanto ponto de partida, o gestor se constitui enquanto um porta-voz essencial, como prevê o segundo passo⁷.

Além desse porta-voz, que tem alguns acessos exclusivos a sistemas informatizados, bancos de dados, entre outros dados sobre o PBF, no decorrer do mapeamento surgiram outros, como a gerente desse gestor. Dentro da estrutura da SMADS, a gerência do Cadastro Único se localiza dentro de uma gerência socioassistencial, como se verá, e essa pessoa também foi uma porta-voz importante para a pesquisa.

Ao avançar ainda mais, a gestora do Bolsa Cidadania — gestão que é feita por apenas uma pessoa — também se constitui enquanto importante interlocutor. Por fim, até o momento em que a pesquisa se desenvolveu, percebeu-se que pelo PBF envolver educação e saúde, era crucial mapear os rastros do programa que chegassem à educação e à saúde. Quanto à educação, conseguimos dialogar com um agente responsável pelo acompanhamento das condicionalidades educacionais dentro de uma escola municipal. Já na Secretaria Municipal de Educação e na Secretaria Municipal de Saúde, ainda não houve a possibilidade de mapeamento devido à pandemia e seus impactos na gestão de ambas as políticas. Algumas mulheres beneficiárias do PBF também foram entrevistadas, o que objetivou compreender também outros atores que estão fora do Estado, mas que compõem a rede do programa.

Os dispositivos que nos permitem traçar o mapeamento aqui proposto, de acordo com o terceiro passo, foram principalmente registros audiovisuais das entrevistas que foram gravadas e depois transcritas pra que pudéssemos compor toda a rede de atores e suas devidas relações. Quanto às beneficiárias, as entrevistas se deram basicamente via formulários com perguntas fechadas transmitidos digitalmente por *whatsapp*, uma vez que muitas dessas mulheres relataram se sentir envergonhadas em responder às perguntas via chamada de vídeo.

Por fim, tudo isso permitiu que o mapeamento se desenvolvesse até o momento e será apresentado no primeiro capítulo desse trabalho. Como se verá, o PBF teve alterações em sua estrutura por conta da COVID-19, o que não significa que o programa deixou de existir, nem que este seja um momento inadequado para a condução da pesquisa. Pelo contrário, uma vez que a rede está em constante atualização e se *reagregando*, essa pesquisa se configura ainda como crucial para que possamos compreender a transformação do PBF, considerando o que era antes da pandemia, o que está sendo durante e o que será depois — até que o prazo da pesquisa se encerre.

⁷ Ao início da pesquisa, Fábio era o gestor. Em 2021 ele deixa de sê-lo, passando o cargo à Maria Luiza que permanece até meados de 2022 quando Jorge assume a função. Os três, portanto, são extremamente importantes nesta pesquisa.

Para concluir essa introdução, cumpre salientar outro arcabouço teórico que nos auxilia na utilização de textos de jornais como campo etnográfico

[...] Trata-se de uma técnica bastante utilizada pelos antropólogos, parecendo ganhar maiores cuidados e aplicabilidade justamente entre aqueles cuja situação de pesquisa impede a observação participante nos moldes de um trabalho de campo. Exatamente por essa razão, tenho a impressão de que a entrevista assume, muitas vezes, o papel de simular o “trabalho de campo”, ou seja, permite obter uma “informação” de natureza igual àquela que seria registrada pela observação participante. Penso, ao contrário, que é imprescindível bem distinguir os dois procedimentos, uma vez que a observação participante obriga a situar os dizeres em relação a “comportamentos integrais” (a expressão, lembro, é de Malinowski), enquanto a entrevista consiste em buscar a tradução de comportamentos em palavras. Nesse sentido, a análise de registros textuais considerados em seus efeitos sociais tem um parentesco com a lógica da observação participante maior do que aquele que existe entre esta e a entrevista. Se na observação participante, o pesquisador deve deixar seus “nativos” falarem, no uso de fontes textuais ele deve lidar com o que já foi dito. Nada disso invalida o recurso a entrevistas; afinal, há situações em que é fundamental fazer certas personagens falarem, assim como é imprescindível fazer emergir vozes que, de outro modo, permaneceriam submersas. O que considero importante é pensar adequadamente a relação entre entrevista e trabalho de campo e não deixar de incluir nessa reflexão o lugar das fontes textuais. (GIUMBELLI, 2002, p. 102).

Levando em conta essas colocações e, sobretudo, o contexto em que nos encontramos, os textos jornalísticos se constituem enquanto importantes vozes submersas 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 nesse momento e exatamente por esse motivo os textos jornalísticos são vozes importantes para que o mapeamento aqui proposto seja cumprido.

O segundo capítulo acompanhará o Bolsa Família e o Auxílio Emergencial durante os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, buscando perceber como as alterações no PBF impactaram seu actantes e atores. Por fim, o último capítulo se dedica a perceber estas mesmas alterações durante a campanha eleitoral (que levou à derrota de Jair Bolsonaro e à vitória de Luís Inácio “Lula” da Silva para seu terceiro mandato) e se dedica também a amarrar todos os pontos desta pesquisa. Portanto, insumos também são constituídos para aqueles que forem pesquisar o assunto no bojo de todas estas transformações e perceberem seu *reagregamentos*.

2. A CONSTRUÇÃO DO MUNDO

2.1 A Secretaria Municipal de Assistência Social (SMADS) e os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)

A porta de entrada para o mapeamento que aqui se delineará foi a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMADS). A Secretaria está estruturada da seguinte forma: existe a Secretaria e duas coordenadorias — a Coordenadoria da Assistência Social e a Coordenadoria da Segurança Alimentar. Abaixo da Coordenadoria de Assistência Social temos as gerências de Proteção Básica, de Proteção Especial e de Vigilância Socioassistencial. O Cadastro Único está localizado dentro da gerência de Vigilância Socioassistencial, que cuida de levantamentos de dados, da implantação de projetos, etc. Também há o Fundo Municipal de Assistência, responsável pelo financiamento de boa parte das políticas de Assistência Social.

A Gerência de Proteção Básica é a responsável pelos principais espaços públicos de atendimento à população em situação de vulnerabilidade cujas violações de direitos, de risco social e de fragilidades ainda não foram extremamente agravadas, como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Espaço Kaparaó — destinado ao desenvolvimento de programas de acesso ao emprego, cursos técnicos, cursos profissionalizantes, entre outros — ao passo que a Gerência de Proteção Especial é responsável pela política de assistência social destinada àqueles grupos em situação de risco social e vulnerabilidade, cujos vínculos familiares e afetivos foram rompidos. Ou seja, trata-se de situações que fogem ao alcance da proteção social básica. Nesse sentido, os principais espaços de atendimento à população promovido pela proteção social especial são o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), a Casa Transitória e o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP) — serviços que atendem a população em situação de rua ofertando cama, banheiro, alimentação, entre outras atividades.

Até o início de 2020, qualquer cidadão que possuísse renda familiar de até um quarto do salário mínimo poderia aceder a um CRAS ou a Secretaria Municipal de Assistência Social em sua cidade e se inscrever no Cadastro Único. Em Araraquara-SP, todos os CRAS e a SMADS realizam esse trabalho desde o início do século.

Entretanto, as famílias buscam a assistência social não apenas por conta do PBF. Muitas vezes a inscrição no Cadastro Único é feita por um incentivo dos agentes do poder público como uma forma de buscar proteger as famílias em situação de vulnerabilidade, uma vez que por meio dessa inscrição, não só o Bolsa Família pode ser garantido, mas diversos outros

programas socioassistenciais federais, estaduais e municipais. Em muitos sentidos, o CRAS é procurado pela população como uma fonte de assistência às carências mais imediatas: fome, falta de emprego, falta de renda, vaga em escolas e creches e, por vezes, atendimentos psicológicos motivados por situações de violência.

Além dessa chamada “busca espontânea”, as populações podem chegar aos serviços socioassistenciais por meio do encaminhamento de outros serviços. Como no caso de um aluno cujos professores e equipe escolar percebam alguma situação de violação de direitos e encaminhe a situação para o CRAS do bairro ou para a SMADS. E aqui se coadunam a segunda e a terceira forma de acesso aos programas e serviços assistenciais: a busca ativa. Após algum encaminhamento da rede ou por meio de visitas a outras famílias, os agentes sociais podem — e devem — chegar a famílias que necessitem dos serviços ofertados, mas que por algum motivo ainda não os tenham acedido. A busca ativa também funciona como uma forma de acompanhar as famílias em descumprimento das condicionalidades do PBF — faltas escolares excessivas, não realização do pré-natal, falta da pesagem das crianças, etc.

A busca ativa, entretanto, não poderia ser feita constantemente e diariamente em Araraquara pela falta de disponibilidade de carros para as equipes dos CRAS. Carros e/ou motoristas eram disponibilizados normalmente uma vez por semana para que a busca ativa pudesse ser feita. Em bairros menores, os funcionários não têm impedimentos para ir às casas das pessoas para verificar situações de vulnerabilidade, como por exemplo, as crianças que estão faltando às aulas ou a situação de algum idoso ou pessoa com deficiência. Esses monitoramentos sempre foram feitos “de perto” pelos CRAS, mas, em bairros maiores, a busca ativa sempre ficou dificultada pela falta de veículos.

É por isso que os CRAS, desde a criação do SUAS, são o foco da proteção social *básica* no Brasil. Eles se localizam, geralmente, nos bairros de maior vulnerabilidade e devem estar prontos e aptos para atender as demandas desse público. Sendo assim, uma equipe técnica ideal para um CRAS irá variar de acordo com a quantidade de famílias atendidas, mas o mínimo seria um assistente social, um psicólogo, um educador social e um funcionário administrativo.

Essa equipe é necessária, pois no CRAS desenvolvem-se diversos tipos de atendimento, cada um com sua especificidade. A acolhida domiciliar se dá em situações nas quais os agentes sociais e os psicólogos em busca ativa promovem o acolhimento à família ou ao indivíduo diretamente em sua casa e, por meio desse atendimento, boa parte da população não coberta pela assistência passa a ser atendida.

Outras duas formas de acolhidas podem se dar no espaço do CRAS, sendo uma individualizada e, outra, em grupo. A acolhida individualizada ocorre normalmente quando uma

pessoa que buscou o CRAS encontra-se em situação de violência ou violação de direitos, e os funcionários julgam como necessário um atendimento — desde que a pessoa se sinta confortável com a ideia. Nesse caso, o psicólogo do CRAS presta um atendimento buscando identificar as principais demandas e vulnerabilidades da família, de forma que possa encaminhar a outros serviços, caso haja a necessidade, ou inclua essa família na acolhida em grupo para o acompanhamento de perto dos casos particulares em questão.

As acolhidas em grupo sempre acontecem de maneiras semanais e possuem focos em populações específicas: beneficiárias do PBF, beneficiárias do BPC, idosos, mulheres, etc. Vários são os agrupamentos que um mesmo CRAS pode ter para suas acolhidas em grupo, considerando a semelhança entre interesses e características familiares e sociais. Nesses espaços são tratados temas diversos que envolvem a vida social como: a cidadania, o incentivo e a divulgação de cursos profissionalizantes oferecidos pelo poder público ou por alguma instituição social, a realização de atividades lúdicas, etc.

Em algumas das acolhidas de grupos acompanhadas, foram passados vídeos que objetivavam despertar o tema a ser discutido coletivamente. Em outro, foi proposta a constituição de metas para o ano que se iniciava. Após essas atividades de abertura e de introdução, todas as mulheres que quisessem falar eram ouvidas e a assistente social que acompanhava e liderava as acolhidas passava informações de interesse público, assim como divulgava cursos e promovia atividades lúdicas — em um dos casos, foi promovida a pintura de porta-lápis, por exemplo.

Os grupos se propõem a incentivar as mulheres a procurarem cursos, a pensar em suas situações, a refletir sobre sua vida e busca, também, promover uma aproximação com as outras mulheres da comunidade e com o serviço público ao mesmo tempo. Destaca-se assim o protagonismo das mulheres nos grupos, até mesmo pelo fato de o Cadastro Único ser feito em nome delas, segundo determinação do Governo Federal.⁸

Todos esses atendimentos são seguidos por dois outros serviços delineados no escopo da proteção básica: o atendimento de Proteção e Atendimento Integral à família (PAIF) e o acompanhamento PAIF. O Serviço (PAIF) é um atendimento que visa promover atividades de convívio, socialização e acesso a direitos socioassistenciais. O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) é complementar ao PAIF e se desenvolve por meio de

⁸ <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/mulheres-sao-protagonistas-em-programas-e-aco-es-do-ministerio-da-cidadania-1> acesso em 12 jan. 2023.

atividades em grupos, divididos de acordo com faixas etárias, benefícios ativos e quaisquer outras demandas do bairro em que aquele CRAS se localiza. Ambos os serviços citados buscam prevenir as violações de direitos e situações de vulnerabilidade promovendo interações constantes da população com os CRAS.

O Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas também está em ligação com o PAIF, tendo como objetivo a promoção da autonomia e a inclusão social de Pessoas Com Deficiência e Idosos em situações de risco, de isolamento ou de exclusão. Por envolver o PAIF, este é um trabalho que se desenvolve em conjunto com a família. Voltado à essa população, também há o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que concede um salário mínimo às pessoas com deficiência e às pessoas com idade acima de 65 anos cuja renda familiar seja inferior a um quarto do salário mínimo vigente. Além desse benefício, os governos municipais e estaduais têm autonomia para criarem outros benefícios que visem proteger as famílias em situação de vulnerabilidade social.

O acompanhamento PAIF é uma forma complementar ao atendimento PAIF, nos serviços descritos acima, e objetiva acompanhar mais de perto as famílias em situações bastante delicadas no que tange à violação de direitos e até mesmo à violência familiar. Envolve, portanto, atendimentos particularizados e/ou em grupo, que por sua vez é pautado por um plano de acompanhamento familiar delineado pelos familiares com apoio de psicólogo e de assistente social. A partir desse plano, são feitas intervenções conforme a necessidade apontada pelos próprios familiares ou notadas pelos agentes da assistência social. E, por fim, é realizada uma avaliação dentre todo esse período de planos de ação, acompanhamento e execução das intervenções visando manter os vínculos familiares vivos.

Os serviços ofertados pela Proteção Social Especial, por sua vez, são mais complexos, uma vez que muitos dos casos atendidos pelos CREAS envolvem abandono de crianças e adolescentes, violência sexual, física e/ou psicológica ou abarcam pessoas que estão no cumprimento de medidas socioeducativas. Portanto, a proteção especial se divide em dois eixos: o de média e o de alta complexidade.

Referentes à média complexidade, o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) busca reestabelecer vínculos rompidos, fortalecer os vínculos que estão em vias de ruptura, acompanhar as famílias e adolescentes que estão em situação de ameaça ou violação de direitos com o principal objetivo de prevenir a reincidência de violações. O Serviço Especializado em Abordagem Social é um serviço de busca ativa e abordagem que objetiva identificar situações de violações de direitos nos mais diversos bairros, como exploração sexual de crianças e adolescentes, situações de rua, trabalho infantil, entre outras.

O Serviço de Proteção Social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) faz o acompanhamento de jovens que tenham de cumprir medidas determinadas judicialmente, com planos e metas a serem cumpridos individualmente por cada pessoa. O Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias é voltado às famílias com pessoas com deficiência e/ou idosas em situação de dependência ou violação de direitos, buscando incentivar a autonomia, a prevenção do abrigo, o fortalecimento do convívio familiar, o acesso a benefícios como o BPC e outros programas. Por fim, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua tem como referência a moradia, a construção de projetos de vida e o desenvolvimento das habilidades sociais. Neste último caso entram os locais de atendimento como Casa Transitória e Centro POP que fornecem convivência, alimentos, roupas, cama, entre outros serviços que visam a autonomia das pessoas atendidas.

No que toca à alta complexidade, os serviços existentes voltam-se ao atendimento integral do indivíduo ou das famílias que necessitam de segurança acolhedora, como mulheres vítimas de violência doméstica. Nesses casos, há a Casa Abrigo, local sigiloso que visa acolher as mulheres violentadas até que, ao menos, a medida restritiva contra o violentador seja deferida por algum juiz. Por isso, esses serviços devem funcionar de maneira ininterrupta e se manter articulado com outros órgãos e serviços do município.

A SMADS em Araraquara possui duas coordenadorias: a de segurança alimentar, responsável por programas sociais voltados à garantia da alimentação à população; e a de assistência social. Dentro da coordenadoria de assistência social, localizam-se as gerências de proteção básica, responsável pelos CRAS e outros serviços pré-situações de violações de direitos; a proteção social especial, responsável pelos serviços pós-violações de direitos; a vigilância socioassistencial; e o Fundo Municipal de Assistência Social.

Como já delineado, notamos que os serviços PAIF assim como os CRAS são de responsabilidade da gerência de proteção básica. Os serviços PAEFI, o Centro POP, a Casa Transitória, entre outros serviços estão sob tutela da proteção especial. O Fundo Municipal de Assistência Social é o responsável pelo gerenciamento financeiro de políticas municipais, compras de materiais e é, também, fiscalizado pelo Conselho Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social.

A Gerência de Vigilância Socioassistencial, por sua vez, é o local, dentro do organograma da SMADS onde se localizam alguns programas sociais, como o Bolsa Cidadania,

o Renda Cidadã, o Programa de Incentivo à Inclusão Social (PIIS)⁹ e é onde se localiza o Cadastro Único, banco de dados no qual são inscritas todas as famílias do Brasil que tenham renda até meio salário mínimo. E é por meio do Cadastro Único que os benefícios sociais, como PBF, são pagos. Na estrutura da SMADS de Araraquara, são 11 funcionários trabalhando com o Cadastro Único: um gestor/responsável pelo Cadastro, duas assistentes sociais, duas agentes administrativas de nível médio e seis cadastradores responsáveis por entrevistar as pessoas e fazer o preenchimento do Cadastro Único dessas famílias.

As assistentes sociais cuidam de assuntos relacionados ao BPC, ao Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (Sicon), fazem visitas domiciliares, às vezes conduzem algum cadastro, além de darem apoio técnico no Cadastro Único. Outras assistentes sociais da SMADS ficam mais livres para que possam atender à população, mas as duas assistentes são priorizadas pra apoios técnicos e para atendimentos de famílias atendidas pela SMADS por meio de busca ativa, visitas domiciliares e acompanhamento das situações de vulnerabilidade, tanto quanto fazem encaminhamentos dessas famílias para outros serviços municipais necessários.

Depois dessas duas profissionais de nível superior, são todos agentes administrativos ou agentes sociais de nível médio, como duas digitadoras e conferentes, localizadas numa salinha particular que não prestam atendimento, mas recebem os cadastros do CRAS, conferem e digitam no Cadastro Único. São essas funcionárias que acompanham os trâmites burocráticos dos preenchimentos, como por exemplo: se há cadastro novo, é necessário verificar se esse cadastro gerou o Número de Identificação Social (NIS) ou não, no caso da constatação de problemas, as funcionárias entram em contato com a Caixa Econômica Federal (CAIXA) para encontrar as soluções. Os outros seis funcionários localizados em uma sala específica dentro da SMADS são os responsáveis pelos atendimentos à população e à realização de inscrições no Cadastro Único.

A interlocução entre o CRAS e a SMADS se dá de diversas maneiras, mas pelo fato de o gestor do Cadastro Único de 2017 a 2021 ter sido funcionário de um dos CRAS da cidade, boa parte das relações entre os funcionários e o Cadastro Único se dão por vias informais, via ligações telefônicas, mensagens de celular e, eventualmente, por e-mails. As relações entre estes dois órgãos se mostram protocolares quando se trata de transferência dos cadernos verdes para

⁹ A diferença entre o Bolsa Cidadania e do PIIS é que o Bolsa Cidadania é uma espécie de cartão alimentação, mas além das condicionalidades do Auxílio Brasil ela tem que cumprir algum curso solicitado pela prefeitura, um curso técnico de formação. O PIIS é basicamente a mesma coisa só que não possui relações com o Auxílio Brasil, são cursos de capacitação, cursos técnicos pelos quais as pessoas recebem uma bolsa para cursar.

a digitação — o que acontece uma vez por semana quando o motorista da SMADS passa pelos CRAS levando documentos importantes da SMADS e trazendo outros documentos.

2.2 O Bolsa Família: valores e benefícios

O Programa Bolsa Família (PBF) caracteriza-se enquanto uma política de transferência direta de renda para aquelas famílias consideradas em condição de pobreza ou de extrema pobreza. Os recortes de renda utilizados para caracterizar as famílias nessas 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. Esse é o público alvo do PBF, cujos benefícios transferidos são variáveis de acordo com a renda e a composição familiar.

Há, por exemplo, o benefício básico, destinado às famílias em condição de extrema pobreza, que tem por principal objetivo aumentar sua renda ultrapassando a condição de vulnerabilidade imediata. Esse benefício transfere R\$89 para todas as famílias que se encontram em condição de extrema pobreza.¹⁰ Mesmo que com esse valor, as famílias permaneçam em condição de pobreza, ou seja, não ultrapassem os R\$178 per capita, elas podem receber outros valores a depender da existência de crianças, adolescentes, gestantes e/ou nutrízes em sua composição.

Como forma de ampliar a renda e aliviar a situação de pobreza, existem os três chamados benefícios variáveis: benefício variável de 0 a 15 anos, o benefício variável à gestante, o benefício variável à nutriz e um quarto benefício variável vinculado ao adolescente que possui duas diferenças com relação aos três primeiros, como se verá.

As famílias que em sua composição contem com crianças entre zero e quinze anos, gestantes e/ou nutrízes irão receber R\$41 por cada membro que atenda a essas condições. No caso das gestantes, esse valor é pago durante nove meses a contar o prazo da atualização do cadastro único cuja informação acerca da gravidez foi inserida no banco de dados. Após os nove meses, o valor de R\$41 é pago por mais seis meses para essa mulher que mudou sua condição de gestante para nutriz.

Estes três benefícios variáveis se limitam a cinco por família, o que significa que se uma família tiver cinco crianças com idade entre zero e quinze anos, ela irá receber R\$205, podendo receber ainda, os R\$89 caso estejam em condição de extrema pobreza no momento de seu cadastramento, pois o valor do PBF não conta como renda e sim como benefício. E caso nessa

¹⁰ Cumpre salientar que “família” são todos os membros de uma mesma residência que contribuem para custear a moradia ou que sejam sustentados por membros desta residência.

família exista uma jovem acima de quinze anos que engravide, não haverá um sexto benefício acrescido, permanecendo os cinco benefícios variáveis. Diferentemente do caso de uma família que possua, por exemplo, quatro crianças que, ao se atualizar a situação de gravidez no sistema, passará a receber cinco benefícios variáveis pelo prazo de quinze meses — relativos à gravidez e à condição de nutriz — e, após os quinze meses, se tornará mais um benefício variável por conta dessa nova criança de zero anos no escopo familiar.

O benefício variável vinculado ao adolescente — por vezes chamado de benefício variável jovem — é destinado às famílias que contem com adolescentes de 16 e 17 anos em sua composição e transfere R\$48 por cada jovem, limitando-se a apenas dois benefícios por família — totalizando R\$96. Segundo o que se percebeu pelas entrevistas feitas ao longo do estudo, esse valor mais elevado para os jovens em idade um pouco mais avançada se deve ao fato de buscar evitar a evasão escolar, uma vez que no Ensino Médio essa taxa se mostra mais elevada.

Portanto, 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\$192¹¹. Mas, e se esa família for ainda maior, contando com mais adultos e mais jovens acima de 17 anos e, mesmo com esse valor, não ultrapasse a renda *per capita* de R\$89? Nesse 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.

2.3 As condicionalidades

Para que as famílias possam receber esses 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 de e dezessete anos de, no mínimo, 75%; as gestantes devem acompanhar a saúde do bebê, realizar o exame de pré-natal, vacinar seus bebês quando nascidos; as mulheres de até 44 anos devem acompanhar sua saúde nos postos 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.

A existência de um sistema de condicionalidades é alvo de controvérsias. Grande parte de estudiosos de políticas públicas e defensores dos direitos humanos criticam a adoção de tal

¹¹ <https://www.jornalcontabil.com.br/novo-valor-e-regras-do-bolsa-familia-2021/> Acesso em 23 set. 2021.

perspectiva defendendo a existência de uma política de transferência de renda sem contrapartidas (ZIMMERMANN, 2006; ZIMMERMANN, ESPINOLA, 2015; SUPLICY, 2013; SENNA *et al.*, 2007; KERSTENETZKY, 2009). Zimmermann e Espínola (2015) destacam, ainda, que o Estado não sofre nenhuma punição por não entregar saúde e educação públicas com níveis elevados, ao passo que os beneficiários são punidos com descumprimentos de condicionalidades. Sobretudo se considerarmos que o não cumprimento das condicionalidades pode indicar um nível ainda mais elevado de vulnerabilidade (LICIO; MESQUITA; CURRALERO, 2011).

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, Fábio Guzzi (2021), Gerente do Cadastro Único, as escolas municipais têm um bom diálogo com a assistência social: “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 certa dificuldade no contato com as escolas estaduais que apresentam uma resistência maior: muitas reuniões são marcadas e profissionais das escolas estaduais não aparecem; ou a assistência vai à escola e 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 Guzzi (informação verbal). Na Secretaria Municipal de Educação (SME) há uma pessoa responsável pela interlocução da educação com o Cadastro Único. Essa 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 as instituições e não se repete o mesmo cenário com as escolas estaduais.

A dinâmica referente aos preenchimentos das faltas dos alunos como forma de averiguar o descumprimento de condicionalidades funciona da seguinte forma: todas as escolas pegam as listas de alunos beneficiários do PBF a cada dois meses, repassam para os professores registrarem as frequências e, posteriormente, enviam os formulários preenchidos para a SME. No caso de uma escola em Araraquara, os cálculos são feitos pelos professores de matemática e de português, pois como estão presentes quase todos os dias da semana na escola — são as

duas matérias com mais aulas na semana —, o trabalho fica menos burocratizado, segundo atores acompanhados do local. Depois dessas frequências serem preenchidas no papel, um funcionário da administração da escola responsável pela lista verifica todas as informações, assina-a 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 esse preenchimento do formulário feito pelas escolas quanto o preenchimento no Sistema Educação e a posterior averiguação por parte do governo são feitos bimestralmente. Essa digitação no Sistema Educação entra direto no SigPBF e, assim, a SMADS consegue verificar quais beneficiários estão em descumprimento das condicionalidades e transmitir as listas aos CRAS, que deverão fazer busca ativa e acompanhar as famílias que podem apresentar situações de maiores vulnerabilidades.

As reflexões acadêmicas acerca dessas condicionalidades de educação são semelhantes: as frequências escolares apresentam evolução, enquanto o rendimento se mantém. Melo e Duarte (2010) destacam o aumento da frequência escolar por parte dos beneficiários em oposição aos não beneficiários, salientando ainda que a melhora é mais notável nas meninas do que nos meninos. Cavalcanti, Costa e Silva (2013) apresentam dados que corroboram a tese anterior de avanço nas frequências escolares, mas destacam a importância de uma maior abrangência do programa poder gerar resultados ainda mais positivos no país todo. Freire *et al.* (2013) também concordam com a tese anterior, chamando atenção para um fato: as frequências escolares evidenciaram notáveis melhorias, contudo, o rendimento escolar desses alunos não mostra progresso. Esses alunos apresentam, inclusive, menores notas em avaliações como Prova Brasil, de acordo com Camargo e Pazello (2014). Neste sentido, Pires (2013) se indaga sobre a maior necessidade de investimento no sistema de ensino, uma vez que a frequência escolar mais elevada não garante melhores índices educacionais por parte desses beneficiários.

No que se refere à saúde, há também um Sistema Saúde, nos quais os acompanhamentos feitos pelos postos de saúde também são digitados. Os funcionários administrativos, enfermeiras ou quem estiver disponível para esse acompanhamento dos beneficiários recebem listas contendo os nomes das pessoas e das famílias que recebem o PBF e preenchem as informações obtidas nos atendimentos: peso, altura, pré-natal, etc. a depender da composição familiar em questão. Feito esse preenchimento manual, os documentos são assinados e enviados para Secretaria da Saúde, cuja equipe digita as informações no Sistema Saúde. A diferença entre o acompanhamento da saúde e o da educação é principalmente a periodicidade: no caso da educação é feita bimestralmente; no caso da saúde, semestralmente.

Ambos os Sistemas Educação e 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, depois de digitados, esses dados chegam diretamente ao Ministério da Educação, Ministério da Saúde e, portanto, ao Governo Federal. Em Brasília, os dados são cruzados pelo Ministério da Cidadania via Sicon — localizado dentro do SigPBF — e as advertências, bloqueios e cancelamentos são feitos.

Esses 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, visitas e buscas ativas para identificar as razões pelas quais as condicionalidades foram descumpridas. Essa é uma forma do CRAS se aproximar das famílias e garantir que as vulnerabilidades não se acentuem para que, conseqüentemente, os serviços da proteção social especial não sejam mais necessários.

Mas efetivamente, quais resultados se percebem? Por exemplo, Almeida, Almeida e Ferrante (2015) apontam para o fato de que apenas 28,72% das famílias beneficiárias de um município no interior do Goiás, estavam em situação de segurança alimentar. Traldi, Almeida e Ferrante (2012) destacam, também, que 51% das famílias beneficiárias em Araraquara apresentaram doenças crônicas — diabetes e hipertensão — e 38% delas não concluíram o ensino fundamental. Monteiro *et al.* (2014) reitera o já dito pelas pesquisas anteriores ao afirmar que a insegurança alimentar é realmente abrangente, atingindo índices de 81,6%.

Wolf e Barros (2014) destacam uma grande probabilidade de aumento do sobrepeso e da obesidade nessas famílias e crianças, fato que é complementado por Carmo *et al.* (2016) ao elencar o amplo consumo de refrigerantes: as famílias beneficiárias consomem 1,24 vezes mais refrigerantes que as famílias não-beneficiárias. Cabe destacar que as condicionalidades relacionadas à saúde são avaliadas a cada seis meses apenas, o que gera dificuldades para um melhor acompanhamento da saúde nutricional dos beneficiários, bem como para o desenvolvimento de políticas paralelas ao PBF, como destacam Senna, Brandão e Dalt (2016).

Percebe-se, portanto, que praticamente todos os artigos levantados apontam para uma piora nas condições de saúde nutricional das crianças e famílias beneficiárias ao invés do contrário. Segundo Pires (2015), tal fenômeno se apresenta, pelo fato de as crianças serem “recompensadas” por frequentarem à escola. Ou seja, ao irem à escola e, assim, garantir o recebimento do benefício por parte da família, esses filhos e filhas acabam sendo recompensados com biscoitos, refrigerantes e outros alimentos calóricos e ultra processados, que acabam por desenvolver e/ou agravar doenças, gerando uma queda nos níveis de saúde

nutricional. Cumpre lembrar, mais uma vez, que o estado nutricional destas famílias não é um item a ser analisado e avaliado pelas condicionalidades do programa.

Por outro lado, nos pontos avaliados pela condicionalidade de saúde, como o acompanhamento das gestantes, execução de pré-natal, entre outras, percebemos dados relativamente diferentes. Nota-se, por exemplo: a queda na taxa de mortalidade da infância em 65%; a queda de 29,7 por mil para 15,6 por mil na taxa de mortalidade infantil¹²; e a ampliação do acesso à segurança alimentar por 98,3% da população, com a consequente saída do Brasil do Mapa da Fome da ONU em 2014¹³.

O que se percebe com os estudos e dados apresentados é bastante nítido: as condicionalidades cumprem seu propósito imediato. Em termos educacionais, a frequência escolar dos beneficiários é aumentada, o que garante uma menor evasão escolar e a conclusão dos estudos, algo a ser destacado, uma vez que um menor nível de escolaridade pode representar menores rendas no futuro (JARDIM; FLORES, 2013). Ao mesmo tempo, no âmbito da saúde, as taxas de mortalidade infantil e mortalidade da infância sofrem consideráveis reduções, o que nos leva a pressupor que os exames de pré-natal estejam sendo realizados e a saúde dos bebês esteja sendo acompanhada.

Contudo, a questão que permanece é que os resultados das melhorias em educação e saúde, garantidos pelas condicionalidades, ficam limitados em si mesmos, como vimos nas pesquisas apresentadas. O que significa dizer que a saúde nutricional das crianças está em risco se não forem desenvolvidas e fortalecidas as políticas voltadas para a garantia da segurança alimentar e *nutricional* da população, considerando não apenas a expansão da informação, mas também as condições de acesso aos alimentos. Ao mesmo tempo que significa dizer que se as condicionalidades continuarem “apenas” cobrando presença escolar, os rendimentos dos alunos podem não evoluir.

2.4 O Cadastro Único

O Cadastro Único, portanto, é o banco de dados que foi 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 aqueles que possuam renda per

¹² <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/05/bolsa-familia-75-4-dos-beneficiarios-estao-trabalhando> Acesso em 27/03/17.

¹³ <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2014/setembro/brasil-sai-do-mapada-fome-das-nacoes-unidas-segundo-fao> Acesso em 28/03/17.

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.

Algumas das pessoas que acedem ao CRAS por busca espontânea o fazem procurando por cestas básicas, ajuda ou auxílios do governo e, desde 2004, pelo Programa Bolsa Família. Inclusive, o Cadastro Único é chamado por muitos beneficiários e gestores de “Cadastro do Bolsa Família”. Mas, para se inscreverem o processo não é imediato e tampouco ocorre espontaneamente.

Alguém que busca o CRAS ou a SMADS para se cadastrar precisa, antes de mais nada, agendar um horário com a secretária do estabelecimento que informa a(o) cidadã(o) quais os documentos necessários para inscrição, dentre eles: RG, CPF, certidão de casamento ou nascimento e carteira de trabalho de todos os membros desta família, ou seja, de todas as pessoas que residam sob o mesmo teto e contribuam para as despesas ou sejam sustentados por esta casa. Além disso, são solicitados também contas de água, luz e demais comprovantes de trabalhos informais.

Ao retornar para a situação de cadastramento — ou CAD — o representante familiar apresenta os documentos e participa de uma entrevista com um funcionário do CRAS ou da SMADS para preenchimento de dados para os quais não há documentação — como cor, trabalhos informais sem registros, religião, características gerais do domicílio (alugado, arrendado, próprio, etc.), entre outras informações. Existem, também, as situações de recadastro, ou RECAD, que são aquelas nas quais a responsável pela família deve atualizar as informações familiares no sistema via CRAS ou SMADS. Os recadastros devem ocorrer no máximo a cada dois anos ou sempre que houver alguma alteração na composição familiar, no endereço ou na renda — essa é uma condição para a manutenção do Bolsa Família, por exemplo.

Até o ano de 2017, aproximadamente, todos esses dados eram preenchidos manualmente, no caso de Araraquara, no chamado “caderno verde” — o caderno contendo informações familiares da família em questão. Após uma entrevista que durava, no mínimo, trinta minutos, pois os dados eram preenchidos manualmente, todos os cadernos eram enviados semanalmente à SMADS que fazia, posteriormente seu lançamento no banco de dados do Cadastro Único. Todo esse processo levava meses e, mesmo a família fazendo parte do público alvo do Bolsa Família, não se sabia quando e nem se iriam ser beneficiários da política. Nenhum dos atores soube informar o porquê dessa demora ou quais os critérios utilizados para atribuição

do benefício — nem mesmo uma das funcionárias que trabalhou com o acompanhamento de condicionalidades do PBF em Brasília. As características do cadastro e desse processo citado no município de Araraquara serão detalhadas nas próximas páginas.

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 averiguam 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 desse índice, o Governo repassa verbas para os municípios que podem ser utilizadas para a aquisição de bens de consumo duráveis — aqueles utilizados na estruturação dos CRAS e da própria SMADS.

Em Araraquara, a partir do ano de 2017, o preenchimento do Cadastro Único passa a ser feito dentro dos CRAS por um profissional específico e, dentro da SMADS, por seus seis cadastradores. Antes disso, nos CRAS, os cadastros eram todos conduzidos à mão, sendo os dados anotados no chamado “caderno verde”, um caderno contendo todos os dados solicitados pelo sistema do Cadastro Único. As informações eram preenchidas por um funcionário do CRAS e enviadas semanalmente à SMADS para que fossem inseridas no sistema informatizado. A partir de 2017, esse preenchimento via computador se transmitiu para a maioria dos CRAS de Araraquara. Apenas quatro dos dez CRAS da cidade não realizam o preenchimento dessa forma: em três deles, pela falta de impressora nos aparelhos do município; e, em um deles, a digitação não é feita pelo próprio CRAS, pois o funcionário responsável por este serviço se demitiu. A impressora é importante para que o preenchimento se conclua, pois após toda a inserção de dados no sistema, algumas folhas são impressas e assinadas pelos gestores do CRAS e pela família cadastrada.

Todos os CRAS de Araraquara têm acesso ao Cadastro Único, do mesmo modo que outros serviços que necessitam desse banco de dados também o utilizam apenas para consulta. Apenas alguns funcionários dos CRAS e o próprio gerente do Cadastro Único é quem pode inserir pessoas novas no sistema e/ou fazer alterações nos cadastros existentes. É o gerente quem altera os níveis de acesso dos funcionários. No início dessa pesquisa, em 2016, apenas o gerente do Cadastro Único e os digitadores da SMADS faziam inserções e alterações no Cadastro informatizado, sendo que os CRAS faziam os preenchimentos à mão dos dados

familiares e enviavam estes cadernos à SMADS para o devido preenchimento; mas, em 2017, esse procedimento começou a ser alterado e, em 2020, essa realidade é diferente: como pontuado, apenas quatro CRAS do município não fazem esta digitação internamente.

Por estar vinculado aos pagamentos de benefícios sociais como PBF e o BPC, o Cadastro Único é um sistema informatizado da CAIXA, afinal os dados dali são os responsáveis pelo pagamento dos benefícios via cartões magnéticos específicos, no nome de cada uma das pessoas a quem estes benefícios são destinados. Mesmo no caso do PBF, que é um programa voltado à família, o cartão vem no nome de uma pessoa que, normalmente, é a mulher/mãe referência da família que será beneficiada — do mesmo modo, a orientação do Governo Federal é que o Cadastro Único também seja feito em nome dessas mulheres.

A maior parte dos estudos feitos sobre essa titularidade do cartão aponta para um reforço nos papéis tradicionais de gênero: maiores responsabilidades para mulheres, pelo fato de os “cartões do bolsa” — aqueles por meio dos quais o benefício é pago — virem em seus nomes, tanto quanto os cadastros efetuados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, como veremos. Embora Passos e Waltenberg (2016) salientem que as tarefas domésticas e o cuidado familiar fiquem, em maior parte, sob responsabilidade das mulheres mesmo fora do escopo do programa, ainda sim afirmam que o PBF reforça os papéis de gênero.

No mesmo sentido dessa discussão, as mulheres negras, especificamente, ainda que apresentem uma notável melhora em suas vidas, não tiveram suas demais atividades reduzidas (MARIANO; CARLOTO, 2013). Há, portanto, um impasse: o reforço dos papéis tradicionais de gênero, de um lado, e os benefícios ao entrar para o programa, de outro (PIRES, 2012). Rego e Pinzani (2013), conduzindo um dos estudos mais longos sobre a questão, destacam a importância do cartão (e do cadastro) ser no nome das mulheres: elas configuram-se como “chefes” das famílias, portanto, decidindo onde o dinheiro será gasto, o que os autores caracterizam como autonomia moral.

Entretanto, também se nota que o Cadastro é um site bancário, qualquer cliente da Caixa também pode acessá-lo. Todos podem se inscrever no Cadastro Único pelo site, mas o gestor do Cadastro tem que fazer a autorização, e é o gestor que vai conceder para a pessoa o nível hierárquico de acesso. Diversos órgãos da Prefeitura precisam acessar o Cadastro Único, como o Departamento Autônomo de Água e Esgoto (DAAE). Por exemplo, as Assistentes Sociais do DAAE possuem o acesso para visualizar, bem como a subprocuradoria que lida com o IPTU (setor de Habitação) por tratar de os programas das casas populares, entre outros órgãos municipais.

Quando o acordo pela instauração do Cadastro Único é assinado pela Prefeitura e pelo Governo Federal, um gerente deve ser designado sendo que este gestor também pode se alterar ao longo dos anos. Essa é a pessoa que tem o maior nível de acesso ao Cadastro a nível municipal e é quem concede os acessos às outras pessoas e aos funcionários municipais. Desse modo, é a sua senha pessoal, o seu CPF e o CNPJ da Prefeitura que ficam vinculados entre si e com o sistema do Cadastro. Neste sentido, há também um histórico salvo de pessoas que possuem acessos e quais os níveis permitidos para cada uma delas. Assim fica nítido para o gerente quem pode acessar o sistema, quais os movimentos que essa pessoa pode fazer no cadastro e desde quando ela possui permissão. O gerente que ficou entre 2017 e 2021 no Cadastro Único de Araraquara fez uma varredura e notou que havia funcionários temporários com acesso em um dado período de sua gerência, bem como encontrou pessoas que nem trabalhavam mais na prefeitura com acesso liberado. Essa situação fez com que todo mês o gerente fizesse um balanço e uma varredura no sistema para a verificação de acessos. Segundo nosso ator, esse é um cuidado necessário, pois trata-se de um compromisso seu, pessoal, de segurança com a Caixa Econômica.

Quanto aos cadastradores dos CRAS, esses possuem autorização para inserção e alteração de cadastro. Esta é uma realidade que se altera a partir de 2017 no município, como dito anteriormente, com a mudança de gestão no Cadastro Único. Com o início de alguns projetos pilotos, esse movimento se dá inicialmente em dois CRAS e, posteriormente, se expande para quase todos os centros. Antes desse processo, os cadastradores faziam as entrevistas com as beneficiárias presencialmente no próprio CRAS, preenchendo o “caderno verde” do Cadastro Único à mão e enviando-os semanalmente para a SMADS fazer os lançamentos dos dados no sistema. Esses cadernos chegavam na SMADS e demoravam, em média, dois meses para estarem digitados no sistema. Após essas mudanças, o processo passa a ser automático. Com as permissões concedidas a alguns funcionários dos CRAS, o preenchimento dos dados das famílias já é feito diretamente no sistema informatizado do Cadastro Único, diminuindo o tempo de inserção das famílias vulneráveis nos programas sociais federais, estaduais e municipais. Essa é uma medida que depende da própria estrutura organizacional de cada secretaria de assistência social de acordo com cada realidade particular, sendo que é incentivado pelo Governo Federal que tal preenchimento seja feito de forma descentralizada visando a desburocratização do acesso aos benefícios. Como pontuado, os únicos CRAS que não processam as informações dessa maneira em Araraquara, não o fazem por falta de impressora — item necessário, visto que após o preenchimento dos dados, algumas

folhas devem ser impressas e assinadas pelo cadastrador e pelo responsável da família — ou, como no caso de um CRAS, por falta de funcionários.

O período de troca na gerência do Cadastro Único foi também um ciclo de mudanças internas dos funcionários da SMADS, saídas de funcionários temporários, poucos funcionários concursados ativos na secretaria, o que fazia com que a digitação de cadastro ficasse concentrada em uma pessoa só, situação que gerava pilhas de cadastro de dois ou três meses para digitar no sistema. Houve casos em que algumas pessoas já estavam recebendo o PBF e não tinham sequer a inscrição ativa.

Em abril de 2017, essa era a realidade do Cadastro Único de Araraquara. De imediato, a solução foi realizar mutirões aos finais de semana, convocando funcionários municipais da SMADS e dos CRAS, para efetuar todos os cadastros. Foi desse evento em diante que a gerência do Cadastro passou a fazer projetos piloto de preenchimento pelos CRAS. Segundo o próprio gerente, isso não se deu sem resistência por parte dos próprios funcionários, mas esta já era uma realidade que abrangia toda a região de Araraquara (informação verbal)¹⁴. A princípio, foram dois CRAS (dos bairros Cecap e Cruzeiro do Sul) que fizeram o piloto e geraram resultados positivos, tanto que continuam operando da mesma forma até hoje. Por demanda dos outros CRAS, essa autorização se expandiu de acordo com a realidade de cada um: os que possuíam impressoras e algum funcionário com tempo e disposição para o preenchimento tinham o acesso ao sistema autorizado.

Quanto às assinaturas nos papéis impressos pelo sistema, quando o cadastro é feito diretamente no “caderno verde” para posterior digitação, a assinatura é feita diretamente no caderno. Depois das assinaturas de gestores dos CRAS e das famílias inscritas, os cadernos eram enviados à SMADS para a digitação e, após a digitação, os próprios digitadores da secretaria carimbavam o caderno com os dizeres “digitado”, para controlarem a inscrição já feita e os cadernos eram inseridos em um arquivo de cadernos verdes da SMADS localizado dentro da própria secretaria. Esses cadernos devem ficar guardados por cinco anos dentro do acervo da secretaria sendo que, atualmente, a SMADS conta com 440 caixas contendo 50 cadastros dentro de cada uma.

Hoje, apenas as folhas que necessitam de assinatura são impressas e representando o próprio caderno, impresso nas folhas de sulfite brancas em frente verso para economizar papel e arquivadas também na SMADS. Quando se trata de um cadastro novo, a impressão do Cadastro é feita na íntegra, mas quando se trata de um recadastro — atualização de informações

¹⁴ Fornecida por Fábio em entrevista realizada no início de 2021.

de famílias que já estão inscritas no Cadastro, o que é, inclusive, mais comum na SMADS — como já existe um cadastro prévio (provavelmente no formato do “caderno verde”) são impressas apenas três folhas: aquela que a pessoa assina, uma que contém o endereço e outra com a constituição familiar.

2.5 O Sistema de Benefícios da Caixa (SIBEC)

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” (informação verbal)¹⁵ 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.

Esse sistema se configura como um sistema de consultas para quem tem ou já teve o Bolsa Família, o BPC e até mesmo o Programa Integração Social (PIS). Mas, para a equipe do Cadastro Único, o único acesso aberto é a consulta referente ao Bolsa Família. O gerente do Cadastro é o único a possuir um acesso mais profundo ao SIBEC, que consiste na permissão para fazer bloqueios e desbloqueios de benefícios do Bolsa Família por identificação de alguma irregularidade, e na solicitação de reversão de cancelamento.

Cancelamentos e reversão de cancelamentos são feitos exclusivamente pelo Governo Federal por meio do Ministério da Cidadania. A permissão disponível municipalmente — apenas para o gerente do Cadastro Único — é a reversão de um cancelamento do benefício caso este tenha sido feito dentro de um prazo de seis meses. Caso os seis meses sejam ultrapassados, a solução disponível para o gerente é a solicitação de reversão de cancelamento: quando há um cancelamento indevido, por exemplo no caso de uma família que está sendo assistida pela SMADS ou por algum CRAS e acaba tendo seu benefício cancelado, o gerente pode solicitar essa reversão através de uma justificativa por escrito feita no SIBEC dentro de seu acesso e senha pessoais.

Quando o gerente entra em férias, ele disponibiliza via sistemas uma sub senha, autorizando uma das funcionárias, com mais experiência na gestão dos sistemas e dos

¹⁵ Palavras de Fábio em entrevista no início de 2021.

programas, a fazer essas alterações — não como gestora, mas como portadora de permissão. Trata-se de uma senha intermediária que dá essa possibilidade quando o gestor goza de férias.

Todos os preenchimentos no SIBEC devem ser acompanhados de justificativas, caso contrário, o sistema dá seguimento ao processo. Por exemplo: o governo faz uma averiguação e bloqueia 200 cadastros de Araraquara; a pessoa que não recebe o benefício, liga na SMADS, é direcionada ao Cadastro Único e o problema é averiguado; em muitos casos, trata-se de problemas com atualização de dados no Cadastro Único, portanto, essa atualização acaba sendo feita por meio de agendamento no CRAS ou na SMADS — a depender se o bairro em que a pessoa mora é território de abrangência de CRAS ou não — e, após a devida atualização dos dados des/stas famílias no Cadastro Único, o gerente acede ao SIBEC e reverte o bloqueio do benefício, permitindo à família voltar a receber o PBF. Salientando que os únicos cancelamentos, bloqueios e desbloqueios autorizados para o gerente do Cadastro via SIBEC eram aqueles relativos ao PBF e nenhum outro benefício vinculado à Caixa. Com a reversão desse bloqueio, a família recebia no próximo mês a parcela referente ao mês em questão e aquela referente ao mês anterior, que ficou bloqueada pela falta de atualização do cadastro.

Independentemente da situação em questão, seja uma reversão de cancelamento, um bloqueio ou desbloqueio, todos os procedimentos devem apresentar justificativas por escrito no sistema, como no exemplo: “atualizado o cadastro único no dia ‘X’; e renda per capita dentro do critério solicitado pelo PBF”. Isso caso o descumprimento das condicionalidades que gerou o bloqueio ou cancelamento estiver dentro de seis meses. A partir de 6 meses do efeito no benefício, o SIBEC apresenta a notificação ao gestor: “não é possível fazer esta alteração, contatar o gestor federal”. A solicitação para esta reversão após seis meses é feita por outro programa que faz parte do PBF, o Sistema de Gestão do Bolsa Família (SIGPBF).

2.6 O Sistema de Gestão do Bolsa Família (SIGPBF)

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 através de planilhas extensas visualizáveis pelo Microsoft Excel. Esse é, portanto, um canal de troca de dados entre o Ministério da Cidadania e a SMADS.

Dentro do SIGPBF, existem diversos módulos. O primeiro é “*Download*”, para essas trocas de informações e dados entre Prefeitura e Governo Federal; o segundo é “*Dados do Município*”, em que estão disponíveis desde os dados do prefeito, seu CPF, o endereço da prefeitura e telefone de contato, como os da Secretária de Assistência Social — mesmos dados que os do prefeito — e os dados do Gestor do Bolsa. Nesse segundo módulo, ainda, estão presentes os nomes das pessoas do Conselho Municipal de Assistência Social e os nomes e os dados dos responsáveis pelo Sistema Educação e pelo Sistema Saúde — banco que reúne os dados dos beneficiários do Bolsa Família acerca do cumprimento das condicionalidades de saúde e de educação. Se houvesse algum dado para alterar, por exemplo, uma mudança de prefeito, de secretário de assistência social ou até mesmo do gestor do Cadastro Único, seria nesse campo que o próprio gestor — ou algum gerente acima de seu cargo dentro da hierarquia municipal¹⁶ — faria a devida alteração via SIGPBF.

Antes dessa permissão de alterações de dados de gestores locais ser efetivada, mandava-se uma carta para Brasília informando sobre as trocas. Hoje todo esse processo é feito via sistema e quem tem a permissão para realizar essas alterações é o gestor do Cadastro Único.

Um terceiro módulo do SIGPBF permite consultar dados de qualquer município do Brasil; e um quarto módulo chamado “*Manutenção*”, pelo qual a SMADS pode fazer pedido de formulários, de “cadernos verdes”, de outros formulários suplementares, entre outras solicitações. Por ali, o gestor também verifica a resposta a essas solicitações e aguarda o envio dos formulários. Caso a solicitação tenha sido aprovada, o envio pode demorar em torno de 20 dias corridos.

Há um outro módulo de “*Manutenção de Benefício*”, no qual, após seis meses de cancelamento de algum benefício do PBF, o gestor insere o NIS da pessoa que teve seu efeito no benefício, insere também outros dados que justifiquem sua solicitação — quando foi atualizado o Cadastro Único, por exemplo — e solicita, então, o que se deseja daquele benefício: uma reversão de bloqueio ou de cancelamento, por exemplo. Antigamente isso era feito por carta, portanto se a pessoa descumprisse alguma condicionalidade, uma carta deveria ser enviada à Brasília. Dessa forma, o processo de recebimento da carta, abertura pelos gestores e tomada de decisão em relação à solicitação poderia levar meses. Atualmente, segundo o gerente, esse processo está consideravelmente agilizado.

¹⁶ Em Araraquara, caso haja a troca de Gerente do Cadastro Único, quem ficaria responsável pelo acesso-mór aos três sistemas apresentados – Cadastro Único, SIBEC e SIGPBF – seria o/a Gerente de Vigilância Socioassistencial, pois é dentro desta gerência que se encontra o Cadastro Único em nível local.

Mais um módulo disponível no SIGPBF é o de “*Relatórios*”. Por meio deste, podem-se verificar quantos beneficiários existem em um município, qual o valor médio pago por pessoas, qual o valor total transferido ao município, entre outras informações financeiras. Há, também, o Sicon dentro do SIGPBF. Esse é o sistema que une informações relativas à educação e à saúde e verifica a assiduidade dos beneficiários. Trabalha-se sempre com os trimestres anteriores — pois as condicionalidades de educação são verificadas bimestralmente e as de saúde, semestralmente — e as listas são sempre no formato Microsoft Excel. Quando uma criança atingia uma percentagem de frequência escolar menor que a permitida pelo programa, por exemplo, as assistentes sociais dos CRAS e da SMADS, ao receber essa notificação por meio do SIBEC, faziam visitas às casas das famílias beneficiárias para averiguar a situação de vulnerabilidade. Por meio do Sicon, portanto, os gestores podem inserir essa família para proteger o benefício. Ao indicar no Sicon que essa família está sendo acompanhada pelo CRAS ou SMADS, o benefício não sofre nenhum efeito de bloqueio ou cancelamento. Nesse espaço também são inseridas justificativas para o descumprimento de algumas condicionalidades. Por exemplo, se uma criança dessa família faltou mais que o permitido à escola, mas possui atestados médicos não abonados pela escola, as assistentes sociais podem inseri-los via Sicon através de recursos.

Quando o Bolsa Família foi criado, essa ferramenta não estava ainda implantada, mas, hoje, já possui em torno de dez anos de existência. Dessa forma, tudo o que acontece com a família é inserido no sistema: todos os acompanhamentos feitos e todos atendimentos prestados com suas devidas informações como dias de visitas, reuniões de atendimento e outros detalhes que forem possíveis. Assim todas as informações ficam registradas e, tanto o CRAS pode acompanhar e fazer as verificações desta família, quanto quem mais tiver acesso ao Sicon para consulta. Como explicitado, o Sicon tem níveis de acesso, sendo o primeiro o do Gestor Municipal, que libera acessos aos demais funcionários, depois vem o acesso de assistentes sociais e psicólogos, que permite fazer inserções e alterações e, por fim, os acessos exclusivamente para consultas.

Mais um menu disponível dentro do SIGPBF é o “*Tabulador de dados do Cadastro Único*”, o CECAD. Ele é o que traz os resumos de tudo o que há no Cadastro Único e sobre o Bolsa Família: apresenta gráficos com a opção de extração de arquivos em Excel, inclusive de informações sobre anos anteriores, e permite a fabricação instantânea de gráficos com os dados selecionados. No CECAD, qualquer cidade do Brasil pode ser consultada, assim como no SIBEC, mas a extração de dados e gráficos só é possível do próprio município do gestor que acessa ao programa.

Pelo CECAD, os gestores também cruzam dados. Por exemplo, pode-se realizar uma pesquisa acerca das pessoas inscritas no Cadastro Único que não apresentaram CPF, e o CECAD apresenta essas informações em forma de porcentagem, possibilitando a comparação entre diferentes cidades, estados e a média do país. A mesma pesquisa pode ser aplicada para a verificação da porcentagem de pessoas no Brasil que possuem renda zero e são beneficiárias de programas sociais como PBF — e as mesmas comparações podem ser apresentadas. Até 2014, todos esses relatórios eram feitos manualmente, de acordo com o gerente do Cadastro Único, mas, hoje já é possível verificar dados mais antigos e de diferentes localidades, assim como é permitido verificar dados de outros programas como o BPC. Além dessa inovação em 2014, no fim de 2017, o programa passou por uma atualização que permitiu unificar as informações familiares como endereço, NIS, habitantes da residência, etc. — dados que anteriormente saiam em planilhas distintas.

2.7 A Federação, o Estado e os municípios

Dentre as principais ações e responsabilidades da SMADS, estão o cadastramento das pessoas através de uma entrevista padronizada e seu consequente lançamento de dados no sistema. Além disso, gerenciar o programa “na ponta” também é uma responsabilidade da SMADS, sobretudo do gerente do Cadastro Único, que deve acompanhar o programa “de perto”: gerenciar e manusear os benefícios, gerenciar a busca ativa, as visitas domiciliares, tudo o que envolve contato direto e diário com a população beneficiária. O governo federal é o responsável burocrático do programa, é quem recebe e envia listagens de beneficiários (inclusive as listagens daquelas averiguações já citadas), é o responsável pelo pagamento dos benefícios, entre outras gerências “à distância” da população beneficiária. O contato entre federação e município se dá dessa maneira, sobretudo, por meio de listagens e de e-mails transmitidos virtualmente. De acordo com Guzzi (2021),

A comunicação Município-Federação o máximo às vezes que a gente faz é uma comunicação de alguma coisa que não falaram, que não conseguiu desbloquear ou quando você muda um gestor, é assim, não é tão próximo. Quem faz as vezes meio de campo para gente são os agentes que nem eu, como o gestor, eu tinha acesso ao chefe dos gestores e tal, mas era uma coisa tiradúvidas, não é discutir política né, era uma questão de informar isso, eles informam, não é questão assim de discussão política. Às vezes tinha alguns fóruns que a secretária, a Cecilia ia, que eram fóruns de discussão nacional, aquele Congem, que é dos municípios, e aí tentavam fazer propostas pro Governo Federal, mas via está... um grupo, nas conferências, né, discutia

através de sistemas assim, diretamente você ter um canal existe lá sugestões, mas é umas coisas bem pessoal essas coisas. (informação verbal)¹⁷.

Já o contato entre município e governo estadual, acaba sendo mais próximo por conta da existência da Diretoria Regional de Assistência Social (DRADS) — existindo uma, inclusive, no município de Araraquara. Os funcionários da DRADS “correm atrás” de informações: o Governo Federal informa muita coisa diretamente por meio deles aos municípios. A DRADS, portanto, transmite informações, decretos, notícias, protocolos, informa mudanças que poderão ou irão acontecer em breve, tira dúvidas sobre procedimentos e regras, comunica e relembra normas e diretrizes, por exemplo. A nível estadual, há um gestor do Cadastro Único que é quem se comunica diretamente com a DRADS e, esta, comunica-se com as cidades pelas quais é responsável. A DRADS também promove reuniões periódicas com os gestores municipais para transmitir novas mudanças, normativas e comunicados do governo federal; realiza treinamentos de funcionários; promove cursos (de digitalizadores, por exemplo). Dessa forma, constitui-se como o apoio técnico e informativo das secretarias municipais e um ente promotor de contato entre federação e municípios.

¹⁷ Entrevista concedida por GUZZI, Fábio. Entrevistador: Guilherme de Matos Floriano. Araraquara, 2021.

3 O DESAGREGAMENTO DO MUNDO

3.1 Os governos Temer e Bolsonaro

Em julho de 2017, o Programa Bolsa Família (PBF) 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 esse corte, foram reduzidas para 12,7 milhões. Isso aconteceu ainda depois de Michel Temer ter já cancelado 469 mil e bloqueado 667 mil benefícios ainda em 2016¹⁸ alegando irregularidades no programa.

Em 2018, se noticiou um reajuste de +5,67% nos valores do PBF. Segundo o governo, nesse ano, 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. Essa movimentação 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.¹⁹ Ainda em 2018, Temer planejava cortar 50% dos recursos destinados ao PBF, mas acabou voltando atrás após negociações no Congresso Nacional²⁰.

Entre 2014 e 2018, a renda dos 5% mais pobres no Brasil caiu 39% e, como consequência, o contingente da população em extrema pobreza aumentou em 71,8% neste interim com incorporação de cerca de 3.4 milhões de novos pobres extremos. Este aumento na extrema pobreza ocorreu em função da recessão econômica, mas também por desajustes no Bolsa Família (PBF). Neste caso, por conta de perdas reais no valor do benefício do programa, que não foi corrigido segundo à inflação em 2015 (quando esta girava em torno de 10%) e em 2017 (já com inflação menor). Mais recentemente houve redução no número de beneficiários. Em termos líquidos, cerca de 1,1 milhões de famílias foram desligadas do programa entre maio de 2019 e janeiro de 2020, acarretando no surgimento de uma fila média anual de 500 mil famílias que deveriam estar sendo atendidas, mas ainda estão esperando para serem cobertas pelo Bolsa Família. Há outras estimativas que apontam que quase 1 milhão de famílias estavam na fila para serem atendidas em 2019 ([FGV SOCIAL, 2020](#)).

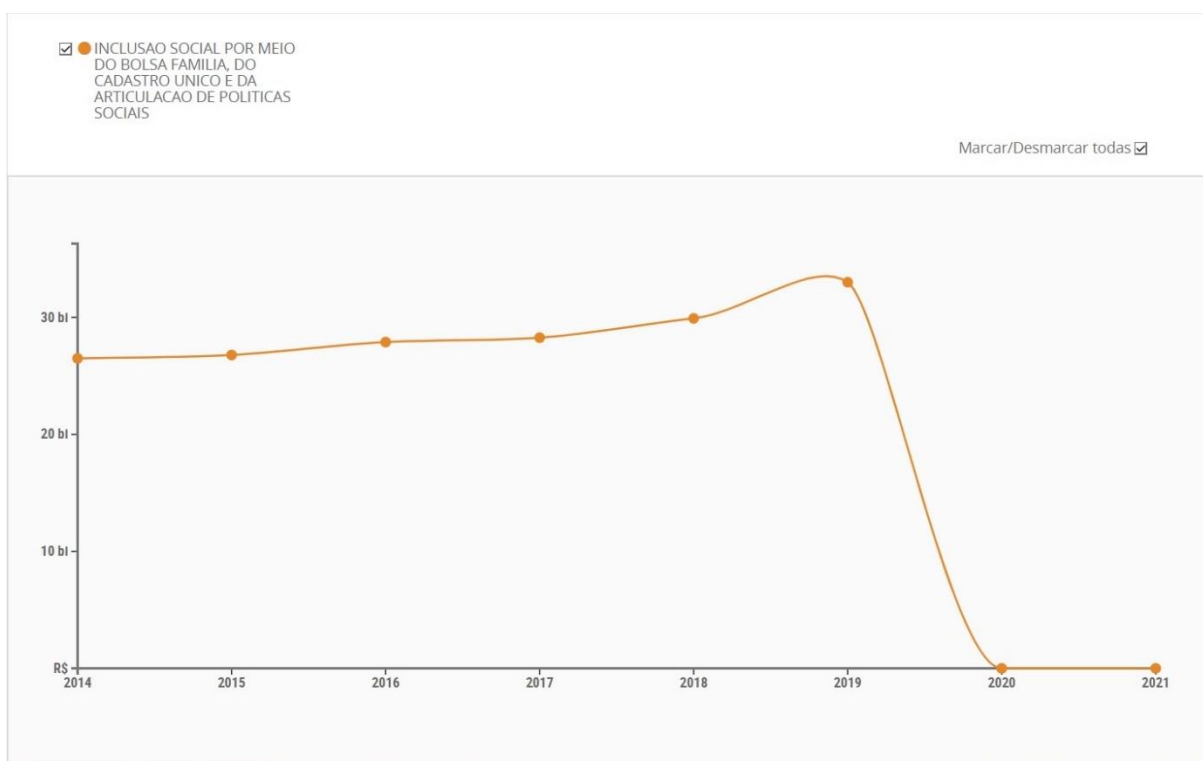
¹⁸ <https://www.brasildefato.com.br/2017/08/11/bolsa-familia-governo-temer-promove-o-maior-corte-da-historia/> acesso em 23 set. 2021.

¹⁹ <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.

²⁰ <https://cursoscnf.org.br/blog/post/temer-recua-de-corte-e-repoe-r-30-bi-para-o-bolsa-familia> acesso em 23 set. 2021.

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.²¹ Em 2019, 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 2021²² — como pode ser visto nos gráficos a seguir.

Gráfico 1 – Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais



Fonte: BRASIL (2019). Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-acoess/programa-orcamentario/2019?ano=2019>

²¹ <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.

²² <https://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-acoess/programa-orcamentario/2019?ano=2019> acesso em 23 set. 2021.

Gráfico 2 – Evolução histórica dos gastos com o programa “Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais”

Evolução histórica dos gastos com o programa INCLUSAO SOCIAL POR MEIO DO BOLSA FAMILIA, DO CADASTRO UNICO E DA ARTICULACAO DE POLITICAS SOCIAIS

ANO	VALOR TOTAL PAGO NO ANO
2014	R\$ 26.499.003.331,19
2015	R\$ 26.787.453.515,58
2016	R\$ 27.890.011.131,13
2017	R\$ 28.267.866.599,14
2018	R\$ 29.915.170.461,15
2019	R\$ 33.008.261.522,82
2020	R\$ 0,00
2021	R\$ 0,00

Fonte: BRASIL (2019). Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-acoos/programa-orcamentario/2019?ano=2019>

Como pontuado, o número de beneficiários vem caindo assim como os investimentos em políticas públicas de inclusão social

Desde maio de 2019, quando atingiu o ápice da série de aproximadamente 14.4 milhões de famílias beneficiadas, a cobertura do programa caiu em mais de 1,1 milhões de famílias. Por sua vez, o que vem acontecendo com o valor médio real oferecido precisa de uma análise mais detalhada. Após o último reajuste no valor do benefício ocorrido em julho de 2018, o valor médio oferecido para cada família beneficiária vem caindo e agora está relativamente estagnado em torno do patamar oferecido em 2011. (FGV SOCIAL, 2020).

Entretanto, 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 bilhões²³. 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, esse valor deveria dobrar de acordo com o presidente Bolsonaro e sua nova proposta de readequação do programa²⁴.

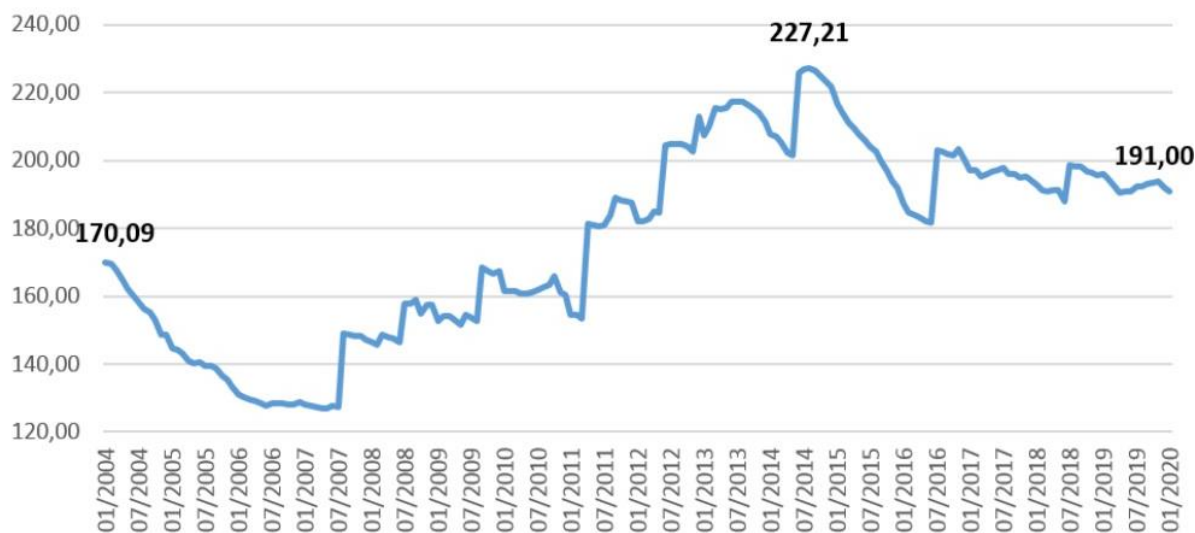
Com esse cenário, o benefício atingiu, em 2016, seu pior valor médio real de benefícios por família desde 2011 e, em 2020, esse valor não foi mais animador: o benefício variou, mas

²³ <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.

²⁴ <https://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/bolsa-familia-mantera-gasto-anual-de-r-265-bi-em-2021-aponta-ifi/> acesso em 23 set. 2021.

desde 2015 (quando atingiu seu maior valor médio real), o beneficiário perde seu poder de compra.

Gráfico 3 – Bolsa Família: Valor Médio Real dos Benefícios por Família



Fonte: FGV Social (2020). Disponível em: <https://cps.fgv.br/destaques/fgv-social-comenta-os-cortes-no-bolsa-familia-e-o-aumento-da-extrema-pobreza-no-brasil>
 Nota: Preços de Janeiro de 2020 (INPC)

Em todo o caso, em março de 2020, chega ao Brasil o coronavírus, e a realidade se altera drasticamente. Em 2020 e 2021, o governo foi juridicamente impedido de efetivar cortes no programa: durante o Estado de Calamidade Pública reconhecido por meio do Decreto nº 6 de 20 de março de 2020 (BRASIL, 2020) e gerado pela pandemia da COVID-19, o Supremo Tribunal Federal (STF) proibiu o governo de retirar pessoas do PBF²⁵. Mesmo assim, o programa foi profundamente afetado em sua estrutura institucional, sobretudo por conta dos congelamentos de valores, de condicionalidades e da chegada do Auxílio Emergencial.

3.2 Os impactos da pandemia e o Auxílio Emergencial

Devido à situação da pandemia do novo coronavírus, a orientação da Administração da Prefeitura de Araraquara para as Gerências e Secretarias consistiu em dar prioridade para o atendimento à população — principalmente por telefone, devido ao distanciamento social. Por essa razão, os anos de 2020 e 2021 foram diferentes dos anos anteriores. Em 2020, sobretudo nos meses iniciais da pandemia, as seguintes formas de cadastros foram priorizadas: o Cadastro

²⁵ <https://www.conjur.com.br/2020-ago-05/supremo-mantem-proibicao-cortes-bolsa-familia-durante-epidemia> acesso em 23 set. 2021.

Único para pessoas que estivessem dentro do critério do Bolsa Família, ou seja, com renda per capita de até R\$178; a atualização do cadastro de beneficiários do BPC, caso haja alguma solicitação do INSS; entre outras situações pontuais.

Para as pessoas que solicitavam descontos de energia elétrica — solicitação feita, também, através de inscrição no Cadastro Único —, foram feitos os cadastros e as atualizações de cadastros para as pessoas com prioridades, como por exemplo aquelas que usam respiradores instalados pela prefeitura em casos de doenças graves, algo que gasta uma quantidade elevada de energia elétrica. Então, nesses casos, a SMADS fazia 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 — antes do início da quarentena. O Governo Federal havia feito uma lista de averiguação de cadastros do Bolsa Família que não passou por processos de reversão, ou seja, se havia alguma pessoa que ainda estava em averiguação, com cadastro bloqueado, por exemplo, a SMADS e os CRAS estavam atualizando. E as demais atualizações cadastrais como mudanças de endereço, mudanças na composição familiar etc., ficou para um momento posterior, visto que nos primeiros meses da quarentena — iniciada em meados de março de 2020 — o trabalho se deu por meio 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 grupos de risco — idosos e pessoas com comorbidades, sobretudo.

No período de quarentena, os agendamentos foram todos feitos por telefone para não haver contato entre as pessoas. Essa foi a perspectiva orientadora no município durante os meses iniciais da pandemia, ao passo que, a nível nacional, 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°387/2020 (BRASIL, 2020)²⁶. 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. Esse fato fez com que os cadastros ficassem inalterados durante

²⁶ <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-387-de-15-de-maio-de-2020-257198066>. Acesso em 23/03/2021.

todos os meses de AE, o que gerou instabilidade e angústia nos funcionários da SMADS pelo receio do acúmulo de alterações/atualizações que seriam feitas após esse período.

O Auxílio Emergencial (AE) foi uma medida emergencial implementada pelo Governo Federal durante a pandemia do novo coronavírus, com o objetivo de transferir renda para os trabalhadores informais, microempreendedores individuais, desempregados e autônomos visando aliviar a fome e as necessidades financeiras no período do Estado de Calamidade Pública. Todos que faziam parte dos grupos citados e tivessem mais de dezoito anos completos poderiam solicitar o AE, desde que suas rendas mensais per capita não ultrapassassem R\$522,50 ou cuja renda familiar mensal totalizasse três salários mínimos, o equivalente a R\$3.135. As pessoas que já recebiam outros benefícios federais — com exceção do PBF —, os que recebiam 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.

As pessoas inscritas no Cadastro Único — tal 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 esse 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\$1.200.²⁷ O público que recebeu o benefício chegou a 68 milhões de brasileiros.²⁸

Em setembro, após o término da quinta parcela do AE, o Governo Federal prorrogou por mais quatro meses o pagamento do auxílio, mas não tendo como público-alvo exatamente 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 estivessem presos, os que receberam renda não tributável em 2019 acima de R\$40 mil, já não poderiam receber a 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\$300.²⁹

²⁷ <https://www.caixa.gov.br/auxilio/PAGINAS/DEFAULT2.ASPX> Acesso em 26/03/2021.

²⁸ <https://www.jornalcontabil.com.br/auxilio-emergencial-veja-quem-deve-receber-dia-4-5-ou-16-de-abril/> Acesso em 26/03/2021.

²⁹ <https://www.caixa.gov.br/auxilio/auxilio-extensao/Paginas/default.aspx> Acesso em 26/03/2021.

No início de 2021, o AE deixou de ser pago. Em março, porém, após 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 voltaram 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 2020.³⁰ Para essa 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 de 2021, os inscritos 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 acompanhamento, os benefícios e informações do Cadastro Único que estavam inscritas até o dia 20 de março permaneceram por todos os meses que se seguiram, portanto havia cadastros desatualizados e algumas pessoas não receberam o AE por isto. Esse 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 AE.

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 receberam o AE — em 2021, dos 5.157 inscritos que recebiam o Bolsa Família 4.500 receberam também o AE. 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 todo 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 da decisão e conseguiram receber o benefício, mas não todas.

Essa situação ocorreu com muitas pessoas que, por exemplo, tinham um trabalho informal constando no Cadastro, ou a carteira assinada, ou BPC; e estas foram pessoas que, por

³⁰ <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.

isso, não recebem o AE. Os que estavam nessas situações, mas não tinham informado no cadastro a renda exata passaram por averiguações do Governo de outra forma, como pelo INSS, por exemplo. Por isso, saíram algumas listas de cortes do AE contendo dados cruzados com informações da Controladoria-Geral da União (CGU) e da Procuradoria-Geral da União (PGU) por conta de inconsistências cadastrais — afinal, o Cadastro Único é auto declaratório.

Nesse âmbito do AE, as maiores dificuldades para a SMADS e os CRAS, residiram no fato de que o Governo Federal não concedeu para os municípios acesso a site algum, nem permissão para gerenciamentos de benefícios ou até mesmo quaisquer consultas e orientações — nem mesmo condições para direcionarem a população que buscava os serviços socioassistenciais.

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. Nesse sistema, 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 — nesse 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 o trabalho dos funcionários da SMADS.

E no caso de alguém buscar a SMADS contestando o não recebimento do AE? A verificação da situação de cada cidadão se deu pela consulta à lista do governo, em que constava se a pessoa/família estava inelegível, por exemplo, por alguma renda formal. Mas, se esse mesmo cidadão questiona à SMADS de qual renda informal se trata, a pergunta se mantém sem resposta, afinal os funcionários não tinham acesso sobre quaisquer situações da população municípe. Nesses casos, a orientação geral se manteve: o cidadão deveria entrar em contato com o telefone 121, que era o canal deixado pelo Governo Federal para dúvidas acerca do AE. O máximo de acesso disponibilizado para a SMADS foram algumas listas que coincidiam com outros programas do Governo Federal, nas quais constavam as pessoas que estavam elegíveis e as que estavam inelegíveis. Mas a própria SMADS não teve acesso a informações suficientes para justificar, explicar e/ou orientar os motivos da inelegibilidade das pessoas.

As famílias que já eram beneficiárias do PBF, antes do lançamento do AE, não deixaram de receber seus benefícios e boa parte passou a receber automaticamente o AE. Como citamos, em Araraquara, foram em torno de 90% da população beneficiária que passou a receber o AE e as que não receberam foram por inconsistências ou desatualizações cadastrais. A informação que passou a aparecer para os gestores da assistência social quando acessavam os sistemas

informatizados relacionados ao PBF, como o SIBEC, principalmente, foi a de que o benefício estava “suspenso” enquanto a família recebia o AE, e quando o AE chegou ao fim, essas pessoas voltaram a receber o antigo valor pago pelo PBF. E mesmo as famílias que não passaram a receber o Auxílio por conta de desencontros no Cadastro Único continuaram recebendo o PBF com os valores que já recebiam antes de março.

Como nesse 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 dentro de um limite de seis meses. Caso os benefícios estivessem bloqueados/cancelados há mais de seis meses, como já visto, 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 — de 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.

O CRAS também sofreu desfalques por conta dos funcionários que estão nos grupos de riscos, por exemplo: funcionários com mais de sessenta anos foram automaticamente afastados pela Prefeitura. Então, de início, dos dez CRAS foram criados dois polos de atendimento na cidade. A prioridade se deu nos atendimentos por telefone: agendamento de atualizações cadastrais para beneficiários do BPC, solicitações de cestas básicas e outros benefícios. Além desses contatos pelos dois polos, foi disponibilizado um telefone 0800 para ligações gratuitas que fazia o atendimento mapeando demandas e encaminhando aos serviços necessários. Em maio, já havia alguns outros CRAS que retomaram suas atividades e os polos foram ampliados para atualizações do Cadastro Único, principalmente. Os CRAS que permaneceram juntos por mais tempo foram aqueles em que o desfalque de funcionários foi um pouco maior. Mas, em todos os casos, os atendimentos foram feitos prioritariamente por telefones, sem que o serviço fosse completamente suspenso por atender a população vulnerável.

Foram permitidos os preenchimentos do Cadastro Único em algumas exclusivas situações como: cadastramento de famílias com renda per capita de até R\$178, cadastramento de pessoas que solicitam a redução na mensalidade de energia elétrica por utilizarem respiradores, beneficiários do BPC e mais um caso que foi o para acesso ao passe de ônibus municipal para pessoas com deficiência. Estes preenchimentos foram autorizados durante alguns meses iniciais da pandemia tanto nos CRAS quanto na SMADS.

A principal preocupação dos funcionários no período foi com os atendimentos que acabaram “ficando para trás” e, conseqüentemente, com o volume de trabalho acumulado que se evidenciaria uma vez que a situação fosse retornando à normalidade. Além dessas preocupações, outro fator de apreensão que muito angustiou os funcionários durante o ano de 2020 foi uma fala feita pelo então Ministro da Economia Paulo Guedes em que apresentava uma nova proposta de programa de transferência de renda, o Renda Brasil³¹, e quais seriam suas implicações para os sistemas informatizados já existentes e funcionais da assistência social.

Essa foi uma grande preocupação apresentada pelos funcionários da SMADS, pois, em junho de 2020 havia 28.900.000 (vinte e oito milhões e novecentas mil) famílias inscritas no Cadastro Único, o que equivaleria a 76.000.000 (setenta e seis milhões) de pessoas. Embora os funcionários pensassem que estes dados poderiam — e deveriam — ser aproveitados pelo novo programa, a angústia pairava sobre eles. O estado de São Paulo havia dez milhões e setecentos beneficiários e em Araraquara trinta e oito mil, portanto, seria complexo recomeçar os cadastramentos do zero. Fora os mistérios que ficaram sobre a implementação do novo programa, existiam boatos dentro da máquina pública que diziam que, por faixa de renda e benefícios variáveis, o Bolsa Família seria mantido e o Renda Brasil seria uma faixa diferente, nova, visando abranger esse público que passou a receber o Auxílio Emergencial e que não tinha Cadastro Único — os trabalhadores informais, sobretudo. Sobre o Auxílio Emergencial e o Renda Brasil, de acordo com Guzzi (2021):

Eu acredito que se houver mudanças nos programas, o que temos medo é a ampliação da demanda, se hoje temos pessoas que estão numa faixa de renda com o Bolsa Família e isso aumentar, é toda uma preocupação do atendimento, se a gente vai dar conta ou não, as pessoas vão chegar batendo na nossa porta exigindo o direito e não vamos ter condições de imediato atender ou cadastrar essa gente, é o maior medo de todos os gestores e inclusive da equipe. Aumentar a abrangência: como é que a gente faz com a equipe? E aí dentro desses padrões, mesmo se as pessoas forem voltando, como é que nós vamos dar conta disso? É a mesma questão do Auxílio Emergencial, quando ele foi entrando, cada dia era uma novidade, e as pessoas precisavam saber dessas

³¹ <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/06/guedes-diz-a-deputados-que-vai-renomear-bolsa-familia-para-renda-brasil-e-incorporar-informais-no-pos-pandemia.shtml> Acesso em 24/03/2021.

novidades e no começo nem a gente sabia direito, íamos sabendo a conta gota, isso era preocupante, não tínhamos o que falar para as pessoas e nem sempre elas aceitavam isso. Ficava o embate: o servidor e o usuário, que tem os seus direitos e nós que temos a obrigação de informar, mas a informação não vinha e a gente estava tentando contornar isso e explicar, nem sempre era aceito. No começo foi mesmo uma situação difícil e foi bem estressante para todo mundo, para as pessoas que precisavam saber e pra gente que precisava informar, e aí as coisas foram aos poucos entrando no eixo, demorou um pouco, mas fomos contornando como podíamos, no fim das contas acho que acabamos dando conta. Agora, em relação a questão de mudança foi mesmo um 180° para gente, eu espero que voltando que consigamos colocar no eixo, porém está ficando muitas demandas mesmo. Vamos ter que fazer alguma alteração no atendimento para dar conta do que ficou para trás, os cadastros desatualizados. (...) A perspectiva de programa novo não deixa de assustar em relação a quem a gente vai atender e como vamos fazer. Estamos naquela fase que nos assustamos com a situação. (informação verbal)³².

Nenhuma informação chegou pelo Governo Federal para os servidores da assistência municipal, nem mesmo via programas como o SIGPBF que é muito utilizado para esse tipo de comunicações entre as gestões federal e municipal. Poderia acontecer o mesmo que com o Auxílio Emergencial, onde algumas informações chegaram de última hora e, muitas, sequer chegaram, tendo o Governo Federal ficado com o quase exclusivo acesso às informações que se referiam ao AE. Mas, a distinção é que o AE foi implantado por uma questão da necessidade da população e, por ser emergencial, segundo Guzzi (2021), apresentou muitos erros que acabaram vitimando os próprios trabalhadores da assistência social, afinal eles foram privados de informações que poderiam ser utilizadas para o esclarecimento da população, além das inúmeras mudanças diárias nas orientações para a prestação de atendimento à população, que aumentou a confusão e gerou um choque de informações. Mas, já em setembro, o próprio Governo Federal voltou atrás e afirmou que o Renda Brasil não seria mais implementado³³.

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 que foram 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.

³² Entrevista concedida por GUZZI, Fábio. Entrevistador: Guilherme de Matos Floriano. Araraquara, 2021.

³³ <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/09/15/bolsonaro-descarta-renda-brasil-ate-2022-guedes-e-chamado-para-reuniao-no-planalto.ghtml> Acesso em 24/03/2021.

A SMADS se preocupava com a divulgação de informações oficiais, transmitidas diretamente pela DRADS, mesmo que já houvesse outras informações circulando na mídia nacional e nas redes sociais. Cada informação desconhecida gerava de cem a duzentos novos telefonemas para serem atendidos por uma equipe reduzida por mais da metade. Mas, uma das maiores dificuldades relatadas pelos profissionais da SMADS, além do alto número de ligações, foi a de transmitir informações verdadeiras e confiáveis quando eles mesmos não tinham essas informações, pois não foram transmitidas pelo Governo Federal. 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% desses 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 de pressão alta, com o diagnóstico de estresse (informação verbal)³⁴.

Quanto às outras funcionárias da SMADS, as duas assistentes sociais foram afastadas: uma delas era maior de sessenta anos e a outra compunha grupo de risco por comorbidades. Com isso, as visitas domiciliares — mesmo que com atendimentos à distância — também cessaram. Com o acompanhamento das listas geradas pelo Sicon, contendo pautas escolares e de saúde, cabia a uma das assistentes sociais verificar e fazer as visitas às residências das famílias que estivessem descumprindo condicionalidades, mas como as escolas também estavam fechadas e as condicionalidades estavam suspensas, esses acompanhamentos naturalmente não ocorreram. Entretanto, essas visitas também se davam para o acompanhamento de famílias com “renda zero” — sem nenhuma renda, de fato — tanto quanto eram visitas de busca ativa, que visavam mapear minimamente a situação de alguns bairros e algumas famílias vulneráveis. E esse foi um trabalho que não se desenvolveu durante o ano de 2020.

Ambas as assistentes sociais permaneceram atendendo de suas casas, mas numa perspectiva geral, para toda a secretaria de assistência: fizeram atendimento geral via telefone, enviaram e-mails, fizeram encaminhamentos de pessoas para outros serviços municipais, fizeram também a interlocução com outras assistentes sociais do município por conta de cestas básicas e outros benefícios mais emergenciais que poderiam aliviar a situação de algumas famílias. Os trabalhos que elas deixaram de realizar foram os de visitas e busca ativa, que se relacionam também com o acompanhamento de listas e do preenchimento desses dados no Sicon e no Cadastro Único. Já os demais funcionários da SMADS, permaneceram afastados em

³⁴ Entrevista concedida por GUZZI, Fábio. Entrevistador: Guilherme de Matos Floriano. Araraquara, 2021.

suas residências auxiliando a SMADS com informações de atividades que realizaram quando estavam ativos no trabalho e pesquisando informações que pudessem ajudar o trabalho dos colegas.

Nesse 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 quaisquer efeitos 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 para 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 esse prazo — que constavam nessa 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. Essas listas produzidas com base em descumprimentos de condicionalidades, sendo as de educação averiguadas bimestralmente e as de saúde, semestralmente, totalizavam quatro listas anuais.

E as famílias que tiveram seus benefícios PBF bloqueados ou suspensos em março? Estas voltaram a receber a partir de abril por conta das próprias suspensões de condicionalidades. Isso se deu pelo Sicon, porque a lista de averiguações de condicionalidades do mês de março é referente ao mês de novembro/dezembro do ano anterior, e que chega para a assistência em março. Portanto, havia cadastros bloqueados por conta de faltas do fim do ano anterior. Quando começou a pandemia e foi declarado Estado de Calamidade Pública com o Decreto nº 6 de 20 de março de 2020 (BRASIL, 2020), o governo decidiu voltar atrás com todas as listas do Sicon. Quem estava bloqueado ou suspenso eles liberaram, então a pessoa voltou a receber normalmente. Caso essas pessoas estivessem com seus cadastros em ordem, também passavam a receber o AE. Caso estivessem com os cadastros desatualizados ou com algum problema de informações, continuaram a receber o PBF apenas. Isto é, a lista de março foi suspensa.

E caso não saíssem mais listas no ano, mas algumas famílias pudessem/devessem ser acompanhadas? Nesse caso, a SMADS se preparou para algumas possíveis situações como, por

exemplo: pegar os dados que já estavam disponibilizados e os cadastros que estavam desatualizados, e verificar outras situações irregulares que perduravam em algumas famílias para fazer os acompanhamentos por meio das assistentes sociais. Esse acompanhamento consistia em fazer buscas ativas, voltar a atenção para as pessoas que já estavam em acompanhamentos anteriores, ou seja, promover o trabalho específico de assistência social, o chamado acompanhamento social das famílias em situação de vulnerabilidade, uma vez que não havia expectativa alguma de retomada dos atendimentos e preenchimentos do Cadastro Único durante o ano de 2020.

No limite, a pandemia mexeu com as estruturas da assistência social, de acordo com Guzzi (2021):

Eu pelo menos penso dessa forma, é uma ideia que eu tenho, voltando aí, a gente tentar acompanhar; porque lista não vai ter mesmo por conta da portaria, talvez quando voltar ano que vem vai ter muita coisa para a gente estar olhando, acerto de cadastro, essas situações as vezes das escolas voltando. Na verdade, essa questão do vírus deu uma mexida que está obrigando a gente a pensar as alternativas e formas de atendimento, algumas já foram colocadas e agora, uma questão que eu sempre falo (...): sentar quando voltar e repensar algumas coisas. Como que é o atendimento? Será que vai trazer todo mundo aqui? Todo mundo que tá na porta? Será agendar todo mundo na porta como fazem os CRAS? É uma coisa que já estamos pensando como vamos fazer para quando reabrimos. Eu vejo que a população teve um baque de, talvez, eu imagino, de conscientização, nós falamos agora que o cadastro é a cada dois anos, mas se tiver alguma alteração vem aqui, então se a pessoa arranja um trabalho, teve mudança na composição familiar e não veio alterar, e veio o Auxílio Emergencial o governo pegou o que estava no Cadastro Único e o que estava as vezes estava desatualizado. O que estava era uma filha maior de idade que saiu da casa, por exemplo, e a mãe que era a responsável familiar não veio atualizar. O governo não pagou para a filha que não estava morando mais e pagou para a mãe, então ela vem aqui reclamar que não estava morando mais com a mãe. (...) Está tudo junto no pacote do bolsa família da mãe, então acredito que agora já está com muita procura para atualizações, como eu disse não é todas que estamos fazendo, mas está com muita procura, então acredito que o povo sentiu um pouco isso, então quando vem um programa assim, acho que preciso estar atualizado, viu que muita gente não recebeu por causa disso. Então, teve gente que recorreu e foi sendo pago, mas foi assim um baque, muitos documentos errados, CPF parado, aí o pessoal teve que ver a situação. E como todo mundo sabe a assistência social é onde o pessoal recorre, o pessoal vem muito aqui, então veio muito para cá coisas que então era nossa questão jurídica, mas fomos orientando e essas orientações também tomam tempo do nosso atendimento, do nosso trabalho, então imagina como ficou aqui no começo, atender e encaminhar. Foi uma questão que tivemos que enfrentar também, tivemos que acalmar, ter paciência e orientar, porque não é simplesmente dizer que não é nosso e só falar para ir em tal lugar, então explicávamos faz isso, faz aquilo... Tinha essa situação, o atendimento do cadastro único não é só cadastro único, tínhamos algumas situações como: eu como gestor tinha que orientar os cadastradores também, orientar para

conversar com a assistente social, então foi uma situação que deu uma boa mexida no ritmo. (informação verbal).³⁵

Os atendimentos durante o ano de 2020 se deram através de planilhas montadas pelos próprios funcionários da SMADS, nas quais constavam os agendamentos feitos pelos cadastradores, e atendendo três pessoas por hora no máximo visto que havia uma limitação física de espaço para respeito ao distanciamento social, havia os períodos de almoço dos funcionários da secretaria que já estava com pessoal reduzido, além de haver períodos de higienização do prédio da SMADS para buscar conter o vírus. Assim, foram priorizados um máximo de, aproximadamente, dez atendimentos presenciais por dia, pois muitas pessoas acabavam aparecendo com crianças pequenas e até bebês, o que acabou ampliando o fluxo de pessoas em alguns casos. Nesse sentido, os agendamentos eram todos feitos por telefone, mesmo que pessoas aparecessem sem agendamento anterior. A porta da SMADS se manteve fechada e os funcionários anotavam o nome, telefone e qual a situação que gerou a procura e também realizavam os agendamentos por telefone. Caso ali aparecesse alguma situação específica que já pudesse ser esclarecida através da janela ou da porta de vidro, as orientações eram feitas, como uma espécie de mini triagem improvisada. Porém, caso fosse algum atendimento particular com a assistência ou atualização cadastral, por exemplo, os funcionários anotavam os telefones para o agendamento em outro dia.

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 era auto declaratório. A exceção permitida, porém, foi a realização de cadastros via telefone para “desafogar” o trabalho dos cadastradores municipais. O responsável por assinar esses cadastros feitos por telefone era o próprio gerente do Cadastro Único que, além de assinar, grampeava junto do cadastro o número da portaria que permitia o preenchimento por telefone e o principal telefone de contato daquela família.

Em situações de recadastro, que é uma situação que a pessoa já possui um cadastro e só precisa atualizá-lo, os documentos já estavam inseridos no sistema e, por telefone, a SMADS fazia a confirmação dos dados familiares. Em situações como esas, os atendimentos acabavam sendo mais rápidos pela inserção de uma quantidade menor de dados. Mas não havia um critério claro com orientações emitidas pelo Governo Federal que sugeriam dar prioridades para tal ou

³⁵ Entrevista concedida por GUZZI, Fábio. Entrevistador: Guilherme de Matos Floriano. Araraquara, 2021.

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. Nesses casos, a SMADS orientou seus cadastradores a solicitar a essas pessoas o comparecimento 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 fossem efetuadas assim que a vigilância sanitária permitisse a circulação de pessoas novamente. Essas visitas já eram uma orientação do Governo Federal há muitos anos, portanto, após um novo cadastro, as assistentes sociais visitavam 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. Só 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 do 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 temiam que assim que os atendimentos presenciais voltassem, haveria 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 demandaram 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 aconteciam por conta das demandas de inscrição no Renda Brasil, programa que sequer existia e sequer vai existir, como vimos, mas que gerou um fluxo de atendimentos muito maior que o normal.

Além dessa intensificação de ligações — cerca de 50 a 60 por dia —, com a redução de pessoal, os cadastradores juntamente do gestor utilizaram o tempo para o arquivamento de cadastros já digitados. Os cadastros precisam ser guardados em caixas divididas por data, pois devem ficar armazenados por cinco anos, sobretudo, porque podem ser necessários para consultas e, também, ser solicitados pela justiça para averiguações. Dessa forma, os cadastros

necessitam estar divididos e catalogados. Ademais, o próprio trabalho de organização do acervo de cadastros foi outra função que tomou boa parte do tempo dos funcionários da SMADS.

Em Araraquara, a SMADS também fornece para todas as assistentes sociais e outras áreas do serviço público — como a subprocuradoria — a folha de resumo do Cadastro, pois é necessária para emitir a remissão de IPTU para as famílias que foram contempladas com as casas populares do programa Minha Casa Minha Vida, como é o caso do bairro Valle Verde em Araraquara. Esse foi mais um trabalho desempenhado pelo gerente do Cadastro Único que tomou parte do seu tempo em meio aos atendimentos e aos cadastros em 2020 — atendimentos que voltaram a subir nos meses de novembro e dezembro com o fim do pagamento do AE.

Em 2021, o Bolsa Família continuou parado de certa forma. A situação vista em 2020 se mantinha ainda em março de 2021, uma vez que a pandemia do novo coronavírus permanecia. Ou seja, as condicionalidades continuaram suspensas já que escolas estavam fechadas e os postos de saúde focaram boa parte de suas atenções em atendimentos emergenciais e testes de COVID-19. Os sistemas SIBEC e SIGPBF também permaneceram congelados, com exceção do Cadastro Único, que passou a ser preenchido com mais intensidade a partir de janeiro.

Em 2020, as listas de averiguação 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/maio de 2020 — não era possível mexer porque o sistema SIBEC da Caixa foi trancado para que nenhum gestor do Brasil pudesse mexer nos benefícios. O Governo havia garantido que ao começar o pagamento do AE, quem era beneficiário do Bolsa Família teria seu benefício substituído pelo AE e não haveria qualquer tipo de averiguação de cadastro, como cadastro vencido, endereço desatualizado, descumprimento de condicionalidades. Enquanto durasse o Estado de Calamidade Pública, nenhum benefício seria bloqueado, suspenso ou cancelado — orientações firmadas via decreto publicado pelo Governo Federal.³⁶ Muitas pessoas acabaram ficando sem receber a primeira parcela do AE por incongruências no Cadastro Único, mas, aos poucos, o Governo fez algumas revisões e inseriram pessoas que poderiam/necessitariam do AE, porém estavam com cadastros desatualizados. Por outro lado, muitas pessoas que apresentaram irregularidades quando tiveram suas informações chocadas com outros bancos de dados do INSS, Receita Federal etc., tiveram seus AE cancelados e continuaram recebendo apenas o PBF.

³⁶ Portaria nº335 de 20 de março de 2020.

Os poucos que continuaram a receber o PBF não sofreram quaisquer efeitos no benefício durante o ano de 2020 e o início de 2021, pois também não houve averiguações acerca dos benefícios, não foram soltas mais listas contendo bloqueios em massa do PBF, mas essa situação ficou limitada em si mesma, pois a SMADS não poderia prestar mais nenhum atendimento às famílias que permaneceram com o PBF — todos os sistemas ficaram travados e a gestão do AE ficou restrita ao Governo Federal, sem a descentralização para os municípios, como no caso do PBF. O único atendimento voltado ao AE que a assistência social poderia fazer era a verificação de qual a “renda” que teria resultado no corte do AE, mas sem a especificação de onde essa renda seria oriunda, portanto, só restou aos funcionários da SMADS a orientação para as pessoas ligarem no atendimento próprio do AE do Governo Federal, por meio do telefone 121.

O SIBEC permaneceu aberto para consultas, por isso os gestores poderiam verificar quais os valores recebidos pelas pessoas de PBF, AE e BPC. Também nesse sistema, os funcionários poderiam fazer a verificação da situação do AE e obter a confirmação de seu cancelamento. Entretanto, não continham maiores informações sobre os motivos dos eventuais cancelamentos.

Em muitos casos, as situações eram semelhantes às relatadas abaixo por Guzzi (2021)

E às vezes acontecia o seguinte: a pessoa fez um cadastro há um ano e meio atrás, vamos supor, o cadastro dela está válido, só que ela pegou um emprego ano passado e trabalhou três, quatro meses, só que ela não veio atualizar, ela deixou... Aí ela perdeu esse emprego e a renda dela voltou zerada, então ela não veio atualizar; o governo fez essas buscas e achou uma renda lá e pra eles, não sei dizer, não importava se já tinha dado baixa, mas tinha uma renda lá, então eles acabaram fazendo esse corte. Essas pessoas, a grande maioria delas, a gente sempre, até o governo orientou também, olha se tiver alguma coisa, a pessoa realmente não tiver mais, pede pra entrar com um protesto, um recurso. Aí o que acontece, eles ligavam e a gente via no cadastro da senhora está com uma renda, aí você perguntava "a senhora trabalhou? deve ser isso", então isso era feito, a gente orientava se ela tem que fazer pelo 121, pelo site do governo ou então o recurso na Defensoria Federal, só que em Araraquara não tem Defensoria Federal, a mais próxima é Ribeirão Preto, a mais perto que não atende Araraquara, só atende aquela região; então a Justiça Federal aqui de Araraquara, (...), eles estavam pegando esses recursos. A Justiça Federal daqui pegou e como não tem Defensoria, não tinha como eles atenderem Araraquara, então eles pegaram, então eram esses três momentos que eram feitos assim, só que era muita gente. (informação verbal).³⁷

As pessoas que se inscreveram para o recebimento do AE, tinham ainda menos acessos às informações via SMADS, pois não tinham sequer o Cadastro Único feito, ou seja, não

³⁷ Entrevista concedida por GUZZI, Fábio. Entrevistador: Guilherme de Matos Floriano. Araraquara, 2021.

possuíam quaisquer listas, gerando uma situação de total “cegueira” das informações no município. A orientação, nesses casos, também se mantinha: ligar para o 121, entrar em contato com a Justiça Federal ou acessar aos sites do Governo Federal.

A SMADS chegou a efetuar diversas solicitações à DRADS acerca dessas informações. Entretanto, a DRADS também afirmou que, a nível estadual, também estavam de mão amarradas, que tinham certos problemas relativos às informações sobre o AE que eles também não possuíam qualquer dado. Até mesmo um chat virtual disponibilizado para os gestores locais trocarem informações e experiências, estava desabilitado. Essa foi uma situação bastante distinta daquela que envolvia apenas o PBF antes da pandemia, pois nesses casos os gestores possuíam grande autonomia para liberar recursos — ou solicitar a liberação — e verificar quais os problemas que impediam o recebimento do recurso, além de terem uma previsão de quando os recursos seriam pagos após as correções serem devidamente feitas.

Outra orientação que estava vigorando durante o pagamento do AE, era para evitar alterações no cadastro de pessoas que estavam recebendo o AE. Então, houve situações em que a pessoa estava recebendo o AE, mudava de endereço e queria fazer a atualização cadastral, mas era impossibilitado por conta dessa portaria³⁸ do Governo Federal que bloqueou as alterações durante a pandemia. Isso ainda na primeira etapa do AE, que durou de abril/maio a agosto/setembro. Houve, também, uma segunda etapa do Auxílio, cujos valores repassados à população foram reduzidos em 50% — de R\$600 para R\$300 — e os pagamentos foram efetuados em mais quatro parcelas até dezembro/janeiro.

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

Mas esses 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

³⁸ Portaria nº335 de 20 de março de 2020.

distanciamento social ainda mais rígida devido à disseminação do coronavírus no município: o *lockdown*³⁹. 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 de pessoas por dia. Por isso, os cadastros passaram a ser feitos exclusivamente por telefone durante quase quinze dias.

As averiguações e as listas de acompanhamento do Bolsa Família também permaneceram suspensas, ao menos, até o final de março, pois a situação seria revista periodicamente, de acordo com a situação sanitária do país. Nesse momento, havia esperança dos gestores que os atendimentos presenciais pudessem ser retomados em maior escala após o início da vacinação contra a COVID-19. Portanto, as atualizações estavam permitidas, mas as averiguações e as alterações nos valores repassados permaneceriam as mesmas até março, pelo menos.

Essa situação acabou por aliviar a pressão e o volume de trabalho acumulado da SMADS, pois foram muitas atualizações e muitos cadastros paralisados por muitos meses sem atenção. Os atendimentos estavam limitados a poucas pessoas por dia e por hora, além de inicialmente os cadastros não poderem ser feitos por telefone e, por fim, não poderem atualizar nem alterar cadastros de pessoas que estavam recebendo o AE. As primeiras listas a serem vencidas foram as de beneficiários do BPC, como prioridade, e depois foram atendidas as listas de outros benefícios. Todos os agendamentos que estavam feitos para os meses de fevereiro e março passaram a ser feitos exclusivamente por telefone, o que também permitiu a liberação de outros cadastradores que poderiam realizar algum atendimento, mas que com o *lockdown* ficaram disponíveis para os atendimentos à distância, visto que na SMADS estavam presentes apenas os próprios funcionários. Foram totalizados, na pandemia, quatrocentos cadastros realizados por telefone e cerca de 70% deles foram de beneficiários do BPC. E com isso, a fila de agendamentos e muitos acúmulos concentrados desde 2020 foram vencidos nos primeiros meses de 2021.

E aquelas pessoas que estavam recebendo o Bolsa Família e passaram a receber o AE? Tiveram os benefícios somados ou algum prevaleceu sobre o outro? Suponhamos que uma pessoa recebesse R\$200 de Bolsa Família e, por sua renda e configuração familiar, 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 apareceriam discriminados da seguinte maneira: R\$200 pagos pelo Bolsa Família +

³⁹ <https://www.redetv.uol.com.br/jornalismo/cidades/araraquara-sp-entra-em-lockdown-para-frear-disseminacao-de-covid-19> Acesso em 25/03/2021

R\$400 pagos pelo AE, 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 nessa situação socioeconômica

E no caso de alguma família que recebe um benefício do PBF superior ao teto dos R\$600 ou R\$1.200 pagos pelo AE? Em Araraquara, existiam cerca de seis ou sete famílias que recebiam benefícios maiores que R\$600 em 2021. Nesses casos, o PBF não foi cortado ou suspenso pelo AE, mas mantido. O maior benefício do PBF repassado em Araraquara contabilizava em torno de R\$802 mensais para uma família com características bastante particulares: família ampla, com muitos membros, gestantes e renda zero. Essa foi uma das famílias que continuou recebendo o PBF em vez do AE.

O que mais se modificou nesse 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. A ampliação do volume de cadastros e atendimentos da SMADS também se deve ao fato de que o CRAS do bairro Valle Verde deixou de fazer seus cadastros próprios, uma vez que o funcionário cadastrador desse bairro solicitou demissão da Prefeitura. Por isso, toda a demanda de cadastros do bairro passou a ser feita também pela SMADS e esse CRAS em particular atendia um elevado contingente populacional do município: cerca de 12 a 13% da população inscrita no Cadastro Único municipal era atendida pelo Valle Verde. E desse período de agendamentos feitos no início de 2021, cerca de 70% foram desse mesmo bairro, para suprir a demanda “atrasada” pela falta de funcionários.

Além do Valle Verde 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 dos 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.

Cumprе salientar que, em Araraquara existiam dez CRAS em 2021. Em 2008, eram cinco, de acordo com o gerente do Cadastro Único. Ou seja, em pouco mais de dez anos, esse número já havia dobrado. Segundo ele, isso se deu por lutas internas dos próprios funcionários da SMADS e, em alguns casos, demandas da população por meio do Orçamento Participativo, que solicitaram mais CRAS em seus bairros. Pelo que se pode perceber, não há uma orientação do Governo Federal de exatamente quantos CRAS deve haver em um município, mas o ideal é

que cada CRAS atenda até cinco mil famílias. E esses CRAS prestam serviços à população tanto quanto a própria SMADS, às vezes até de maneira mais próxima por estarem georreferenciados, isto é, localizados dentro dos bairros mais vulneráveis. Portanto, quando esses CRAS atendem a 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. No entanto, quando os CRAS não conseguem fazer seus preenchimentos, o trabalho acaba se acumulando na SMADS.

3.3 As beneficiárias na pandemia

Aproximadamente dez mulheres foram entrevistadas durante a pandemia sobre como os benefícios estavam (ou não) dando suporte ou fazendo falta em cada um dos cenários. São suas trajetórias e histórias que apresentaremos no presente tópico.⁴⁰

Luciana, mulher divorciada de 42 anos com formação em pedagogia e que reside apenas com sua filha, está desempregada há 11 anos. Há aproximadamente 6 anos é beneficiária do PBF recebendo um valor de R\$120 que foi substituído durante a pandemia pela parcela de R\$600 do AE. Segundo a entrevistada, viveu praticamente todo o ano de 2020 por conta do AE, pois não conseguiu nenhum dos “bicos” dos quais vivia antes da COVID-19.

Joana, mulher amasiada de 41 anos, não possui ensino superior e, além do companheiro, mora com mais quatro filhos. Já trabalhou como enfermeira e hoje trabalha trançando cabelos em sua própria residência, ao passo que seu companheiro está desempregado há mais de um ano. Seu filho mais velho, de 20 anos, vive parcialmente em casa e parcialmente com a namorada, ajudando nas despesas de casa sempre que possível, uma vez que é o único membro da família com emprego registrado. Há cerca de 10 anos recebeu o PBF mas, como teve registro em carteira de trabalho durante 7 anos, nesse período ficou sem obter o benefício, voltando a recebê-lo em 2020. O que tem mantido sua residência no ano de 2020 é o AE, já que os bicos de pintor e juiz de futebol que seu companheiro realiza ficaram escassos durante todo o ano e a época de tranças, segundo ela, é no período do verão — em oposição às tranças, informou que boa parte de seus/suas clientes deixam o cabelo “black” durante os meses do inverno, outono e boa parte da primavera. Durante a pandemia, relatou que a maior parte de seus gastos foi com remédios, alimentos e internet, por passarem a maior parte de seu tempo dentro de casa. Mas fora isso, costuma utilizar a renda com os materiais escolares das crianças. Joana apontou ainda

⁴⁰ Todos os nomes apresentados são fictícios para preservar a identidade das beneficiárias.

para o fato de que, segundo ela, o benefício é uma retribuição do governo já que os cidadãos pagam seus impostos e o AE, no momento da pandemia, é, sobretudo, indispensável.

Cláudia, mulher divorciada de 42 anos, mora com duas filhas, sendo dona de casa e beneficiária do PBF há mais de 5 anos e atuando como cuidadora de crianças, eventualmente. Durante a pandemia, ficou sem “bicos” e viveu do auxílio emergencial por 5 meses. Findada a última parcela, voltou a receber o PBF, cujo valor é relativamente baixo perto do AE e, portanto, tem passado dificuldades uma vez que seus bicos não retornaram.

Maria, amasiada morando com o companheiro e mais três filhos, possui ensino médio incompleto e faz bicos de faxineira. É beneficiária do PBF há 8 anos e na pandemia se manteve em virtude do AE, pagando a maior parte de suas contas com o auxílio, assim como a pensão de um dos filhos de seu companheiro com a ex-esposa.

Manoela é a primeira das mulheres que entrevistamos que é oficialmente casada. Mora com o marido e um filho recebendo o benefício no valor de R\$42 relativo a este filho — tem um filho mais velho que mora em outra cidade. É beneficiária há 3 anos e também trabalha como empregada doméstica. Manoela foi uma das únicas entrevistadas que não deixou de trabalhar durante a pandemia: manteve todos os seus vínculos mesmo que informais e, juntamente do AE, conseguiu sustentar a casa já que seu marido não esteve empregado. Mas ela já prevê: quando o AE findar e voltar a receber o PBF, sua situação irá se complicar novamente.

Cecília, Juliana e Clara possuem realidades semelhantes: todas são mães solo, dependeram exclusivamente do AE durante a pandemia, nenhuma possui vínculo empregatício, não continuaram realizando “bicos” no período e o AE foi toda a renda utilizada na manutenção familiar. Cecília é a única que cursa faculdade de agronegócio, enquanto Juliana e Clara possuem ensino fundamental e médio completos, respectivamente. Clara possui uma filha com deficiência e, por isso, deixou de trabalhar, vivendo só do AE quanto possível.

Ana e Lívia são duas mulheres que estavam prestando serviço para a prefeitura em um programa chamado “Frentes de Cidadania”, no qual a população de baixa renda era selecionada por meio de editais e poderia prestar serviços à Prefeitura Municipal em áreas específicas, como no combate à dengue, por exemplo. Ambas, ao contato estabelecido, estavam desempregadas e sem o vínculo com a prefeitura há três meses e viviam apenas do PBF. Nenhuma das duas receberam o AE durante 2020 devido ao vínculo empregatício com a prefeitura. Findado o vínculo, suas rendas diminuíram drasticamente e ambas buscavam “bicos” para não passarem por maiores dificuldades.

De todas as mulheres entrevistadas, apenas Ana e Livia não receberam o AE por conta de suas rendas ao prestarem serviços para a prefeitura. No mais, todas as mulheres receberam o AE e conseguiram, em boa medida, manter-se com base nele, uma vez que seus valores transferidos foram mais altos que o PBF — em média, o PBF paga R\$192, ao passo que uma cota do AE era de R\$600, como vimos. O que se percebe é que a pandemia trouxe implicações para a vida dessa população que, em grande parte, manteve-se desempregada e dependente de serviços esporádicos, fazendo com que suas rendas baixassem drasticamente. Nesse cenário, pouco antes de iniciar 2020, Araraquara propõe um programa complementar ao PBF visando o combate à fome. Trata-se do programa Bolsa Cidadania.

3.4 Araraquara busca soluções: o Bolsa Cidadania

Visando lidar com o cenário de incertezas e situações de fome que voltavam à tona no município de Araraquara, mais um ator começa a aparecer nos relatos e no mapeamento aqui desenvolvido: o Bolsa Cidadania, um programa de transferência de renda da Prefeitura Municipal de Araraquara. Uma vez que esse programa também é referenciado pelo Cadastro Único e tem o mesmo público-alvo que o Bolsa Família, muitos beneficiários e muitos atores internos do PBF e AE acabam se sobrepondo.

O Programa Municipal de Combate à Fome e Incentivo à Inclusão Produtiva — Bolsa Cidadania — instituído em Araraquara pela Lei nº 9.585 de 23 de maio de 2019 e regulado pelo decreto municipal nº 12.066 de 2 de setembro de 2019 (ARARAQUARA, 2019a; 2019b) — estabelece como seus principais objetivos: o acesso aos direitos constitucionais fundamentais; o cumprimento das leis de assistência social; propiciar condições para a melhoria da qualidade de vida do público-alvo, assim como sua emancipação e autonomia; a promoção do fortalecimento de vínculos familiares e da convivência comunitária; a promoção de estratégias de qualificação profissional e inserção no mercado de trabalho; e o estímulo à inserção dos beneficiários no mercado de trabalho ou no desenvolvimento de trabalhos autônomos. Ainda, para a gestão do programa foi criado um comitê com membros de diversas secretarias municipais, cujo objetivo é avaliar o programa e ajustar seus rumos.

O programa foi criado visando atender as famílias que se encontram em vulnerabilidade social, ou seja, em situação de fragilidade social e pessoal pela impossibilidade de gerarem renda. A situação de risco social é considerada, pela lei que implementa o programa, as pessoas que estejam com seus direitos sendo violados (ARARAQUARA, 2019a, 2019b). O Bolsa

Cidadania (BC), portanto, visa complementar programas de transferência de renda do Governo Federal e Estadual, como o PBF.

Para que as pessoas possam ser beneficiadas pelo BC, devem atender alguns requisitos, tais como: estarem inscritas no Cadastro Único; comprovar residência em Araraquara há, pelo menos, doze meses; aceitar serem inseridas nos serviços de atendimento e acompanhamento da SMADS ou de alguma entidade associada à secretaria; ter renda per capita mensal de até 25% do salário mínimo vigente; e ter condições de vida que a levem à exposição a riscos pessoais e/ou sociais comprovados pela própria SMADS ou pelos CRAS mediante relatório produzidos pelos funcionários da assistência social municipal.

Também se destaca que os adolescentes entre quatorze e dezoito anos e os atiradores do Tiro de Guerra em situações de vulnerabilidade e/ou risco social também poderão ser beneficiados. Caso estes, e outras famílias em situações semelhantes, sejam beneficiários de outros programas sociais, estes não serão computados na renda familiar mensal.

Assim sendo, os beneficiários são selecionados de acordo com as indicações feitas via relatórios técnicos produzidos pelos trabalhadores dos CRAS municipais e seguem uma lista de prioridade de atendimento seguindo a ordem: I) adultos desempregados e/ou sem qualificação profissional que não sejam beneficiários de seguro-desemprego nem da Previdência Social; II) família com maior número de crianças menores de dezoito anos; III) pessoas com mais de sessenta anos ou famílias com pessoas acima dessa idade; IV) família com membros com deficiência; V) mulheres vítimas de violência doméstica com medida protetiva em vigor; VI) família chefiada por mulher; VII) adolescente em situação de extrema vulnerabilidade e risco; VIII) atiradores do Tiro de Guerra que estejam desempregados ou em extrema vulnerabilidade e risco social; IX) família com membro privado de liberdade sem direito ao auxílio-reclusão; X) pessoa em situação de rua; XI) egressos do sistema penitenciário ou que estão cumprindo medidas socioeducativas ou famílias que possuam membros com essas características; e XII) família residente em área de risco.

Os benefícios repassados são limitados à disponibilidade orçamentária municipal, sem limite expresso em lei, sendo que os valores se limitam a doze Unidades Fiscais do Município (UFM). Os benefícios são concedidos por seis meses podendo ser prorrogados por mais seis, de acordo com avaliação do comitê, totalizando, no máximo, doze meses. Entretanto, caso alguma das exigências para recebimento do programa seja descumprida, o benefício poderá ser descontinuado a qualquer momento.

São exigências para o recebimento do BC: estar inserido e sendo acompanhado pelos serviços da assistência social municipal ou de entidades socioassistenciais parceiras da

SMADS; participar de atividades relativas à inclusão produtiva promovidas pelo município obtendo frequência mínima de 80% e desempenho satisfatório nas atividades; garantir a frequência escolar de crianças do núcleo familiar; comprovar atendimentos pela rede municipal de saúde, quando necessário; caso o beneficiário seja um adolescente, deve comprovar frequência escolar e participar das atividades propostas pela Assessoria Especial de Políticas para a Juventude; e os atiradores do Tiro de Guerra devem comprovar sua frequência no Tiro de Guerra. O descumprimento dessas condições por três vezes gera o desligamento do programa.

Como contrapartida, o município oferece incentivos fiscais aos agentes econômicos que contratarem o pessoal oriundo do programa, fornecendo descontos no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) que variam de 5 a 20% e descontos no Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) variando de 0,05 a 1% a depender da quantidade de funcionários contratados que são egressos do BC.

A ficha de indicação enviada pelos CRAS para a SMADS para o recebimento do programa possui quatro partes. Na primeira, constam os dados gerais da pessoa: nome, quanto tempo ela habita em Araraquara (porque precisa estar pelo menos há um ano habitando a cidade), os documentos pessoais, documentos que comprovem em quais outros programas ela está inserida, se ela recebe o Bolsa Família, quanto que ela recebe de PBF, entre outros dados pessoais.

Na segunda parte, consta a composição familiar: todos que moram junto com o beneficiário. Nessa parte também há uma pontuação que elenca um “ranking” de prioridade no recebimento do benefício. Como não há orçamento disponível para pagamento de todos os benefícios de todas as pessoas que se enquadrem como público-alvo, esse critério de desempate através de pontuação que considera as vulnerabilidades socioeconômicas foi desenvolvido. Estes critérios levam em consideração: (maior) tempo de desemprego, (maior) número de filhos menores de 14 anos, 16 e 18 anos, se/quantos idosos habitam na residência, se/quantas pessoas com deficiência habitam na residência, se trata-se de uma mulher vítima de violência doméstica e se é jovem atirador do Tiro de Guerra.

Na terceira parte, computam-se as situações identificadas em um critério de pontuação específico, de I a XII, a saber:

Quadro 1 - Vulnerabilidades e riscos identificados do Bolsa Cidadania

ITEM	Vulnerabilidades e riscos identificados	Qtdd	Pontos
I.a	Nº de Adultos em situação de desemprego * Pontuação: 02 pontos por mês desempregado ou sem trabalho formal (Últ. Ano)		
I.b	Nº de Adultos em situação de ausência de qualificação profissional Pontuação: 02 pontos por adulto		
II.a	Nº de Crianças até 11 anos Pontuação: 05 pontos por filho		
II.b	Nº de Adolescentes de 12 a 14 anos Pontuação: 05 pontos por filho		
II.c	Nº de Adolescentes de 15 até 18 anos Pontuação: 05 pontos por filho		
III.a	Nº Pessoa com idade de 60 a 64 anos Pontuação: 05 pontos cada		
III.b	Nº Pessoa com idade de 65 anos ou mais Pontuação: 02 pontos cada		
IV.a	Pessoa com deficiência — incapacitada para a vida independente e para o trabalho Pontuação: 05 pontos cada		
V	Mulher vítima de violência doméstica Pontuação: 20 pontos		
VI	Família chefiada por mulher Pontuação: 30 pontos		
VII	Adolescente em situação de vulnerabilidade e/ou risco social Pontuação: 10 pontos		
VIII	Atirador do tiro de guerra em situação de vulnerabilidade e/ou risco social Pontuação: não atribuída		
IX	Família com membro em situação de privação de liberdade ** Pontuação: 20 pontos		
X	Pessoa em situação de rua/em atendimento em serviço de acolhimento específico Pontuação: 20 pontos		
XI	Pessoa egressa do sistema penitenciário ou cumprindo medida socioeducativa Pontuação: 20 pontos		
XII	Família residente em área de risco Pontuação: não atribuída		

* Não-beneficiário de seguro-desemprego ou da previdência social

** Sem direito ao benefício de auxílio reclusão

Fonte: SMADS (2021)

Esse é o quadro utilizado na terceira parte, que classifica e “ranqueia” os graus de vulnerabilidade das famílias, colocando aqueles com maior quantidade de pontos em preferência para o recebimento imediato do BC.

A quarta parte, enfim, é um relatório técnico preenchido por algum gestor do CRAS que faz a indicação da família como potencial beneficiária e é, portanto, assinado, datado e carimbado.

A criação de novas turmas são determinadas pelo poder público municipal. A própria gestora do BC afirma que as turmas acontecem quando a orientação chega a ela diretamente da Prefeitura via SMADS, normalmente com um aviso prévio de um mês para que se organizem os trâmites internos e deem início às seleções. E, no momento, não havia ainda nova previsão para a formação de turmas no primeiro trimestre de 2021.

As indicações são feitas da seguinte maneira: a partir das famílias que os CRAS acompanham, os funcionários identificam qual a vulnerabilidade e, também, qual seria o programa mais indicado para combater esta vulnerabilidade, pois, além do BC, a Prefeitura também tem o Programa de Incentivo à Inclusão Social (PIIS), que é mais voltado para a capacitação profissional. No PIIS, os beneficiários possuem aulas diariamente para o recebimento de uma bolsa em dinheiro, via transferência bancária; mas além desse programa, as famílias também podem ser indicadas à conclusão de seus estudos, caso não tenham concluído; entre outros serviços assistenciais. Caso o CRAS detecte que a principal vulnerabilidade familiar é a insegurança alimentar, essa família é indicada para o recebimento do BC, com base na ficha preenchida e enviada à SMADS. A partir dessa triagem, esses dados são inseridos em um banco de dados, numa planilha do Excel, pela gestora técnica do BC.

Os selecionados para o recebimento do BC são alocados em turmas que, periodicamente, passam a receber o benefício. A primeira turma foi difícil porque até então não se usavam fórmulas no Excel, então todos os dados recebidos eram digitados manualmente no programa, o que gerava lentidão no processo. Com ajustes no percurso, a SMADS passou a utilizar a função PROCV do Excel que permite localizar dados em uma tabela ou planilha e selecionar os dados desejados. Com isso, as planilhas geradas pelo Cadastro Único contendo dados familiares dos potenciais beneficiários do BC facilitaram a inserção desses mesmos dados no banco de dados do BC — próprio da SMADS. Assim, as pontuações — *ranking* — de cada turma do BC ficou visível de maneira menos trabalhosa e garantiu notável aceleração e desburocratização do processo de formação de turmas e concessão de benefícios.

A quantidade de benefícios pagos por mês é variável, desde que se respeite o teto orçamentário de R\$250 mil mensais — teto que até o início de 2021 não foi atingido em nenhum momento. A primeira turma se iniciou no dia 12 de setembro de 2019, a qual contemplou 147 beneficiários; a segunda turma, iniciada em 29 de outubro de 2019, contemplou 201 pessoas; a turma três de 05 de março de 2020, contemplou 163 beneficiários; a turma quatro, de 16 de setembro de 2020, contemplou 136 pessoas; e a turma cinco de 25 de setembro de 2020, 94 pessoas. A turma seis estava prevista para fins de 2020, mas acabou sendo adiada por conta do processo eleitoral e até o primeiro trimestre de 2021 ainda não havia sido implantada.⁴¹

Uma vez selecionados para o recebimento do BC, estabelece-se um contrato de pagamento do benefício. Esse contrato dura seis meses e pode ser prorrogado por mais seis, a depender de uma avaliação conduzida pelo CRAS. Então, por exemplo, na turma um que entrou

⁴¹ Esta turma foi implementada apenas no segundo semestre de 2022 de acordo com informações fornecidas por Maria Luiza, então gestora do Cadastro Único.

dia 12 de setembro de 2019, houve um ou outro beneficiário que não renovou o contrato por conta de avaliações feitas pelos próprios CRAS. Os CRAS fazem uma avaliação da situação da pessoa e sua família e, analisam se estes continuam ainda em vulnerabilidade ou não. Com isto, eles emitem o parecer favorável a renovação ou não. As situações que podem gerar a emissão de um parecer contrário à renovação do benefício são aquelas nas quais a pessoa beneficiária começou a trabalhar, portanto, mudou a renda per capita; ou nos casos de a família ter sido selecionada como beneficiária de algum outro programa como o PIIS ou o Programa de Apoiadores no Combate à Dengue — programa municipal que contrata pessoas de baixa renda para vistoriar a situação higiênica das ruas, terrenos e algumas casas da cidade visando evitar água parada e a proliferação da dengue. Até o momento, entretanto, poucas foram as pessoas que obtiveram parecer negativo à renovação de benefício, sobretudo por conta da pandemia do coronavírus que fechou cerca de cem postos de trabalho no município de Araraquara.

Na verdade, muitos são os casos de piora nas condições de vida devido à pandemia, afinal muitas pessoas acabaram perdendo os empregos informais que possuíam. E quando irrompeu a pandemia, as exigências de condicionalidades foram suspensas — assim como no PBF —, visto que não havia meios de acompanhamento.

No caso das condicionalidades, em grande parte estas são semelhantes às do PBF, mas também há uma especificamente voltada à segurança alimentar que é a aplicação de um questionário de quatorze perguntas com o intuito de medir o nível de insegurança alimentar das famílias, segundo a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). A proposta do programa era a de aplicar esse questionário no ingresso e na saída (quando deixassem de ser beneficiários), porém a etapa de aplicação na saída não aconteceu porque a primeira turma do programa se formou em setembro de 2019 e em março foi decretada a quarentena, o que também impactou na aplicação do questionário no momento da entrada de outras turmas. Assim, os impactos reais do programa na insegurança alimentar ainda são desconhecidos.

Quanto ao acompanhamento e aos impactos em outras áreas relacionadas às condicionalidades, pouco também se sabe. A de educação era monitorada a cada dois meses — juntamente do PBF —, mas tendo se iniciado a primeira turma em setembro de 2019, apenas o último bimestre foi acompanhado, já que o primeiro bimestre de 2020 se encerrou remotamente. A saúde era acompanhada semestralmente, como o PBF também, o que não possibilitou qualquer acompanhamento, portanto. Já com relação à inclusão produtiva, o acompanhamento era mensal porque os beneficiários tinham cursos de qualificação profissional uma vez por semana, então a partir dessa frequência semanal, fechava-se o acompanhamento do mês, que deveria ser de, no mínimo, 80%. Caso essa frequência não fosse atingida uma vez, um primeiro

e-mail de notificação de descumprimento era enviado ao CRAS que, tomando consciência da situação, averiguava o caso, verificava se não havia qualquer outra vulnerabilidade acometendo a família e, por fim, orientava a família em questão. Em um segundo descumprimento, o beneficiário recebia uma advertência também enviada via CRAS. Na terceira notificação com a mesma irregularidade, a pessoa era desligada do programa. Todos esses trâmites internos que vinculam a Segurança Alimentar, a Educação, a Saúde, a Inclusão Produtiva, o Comitê do programa e o pagamento do BC (feito pelo Fundo Municipal de Assistência Social) são feitos por uma única pessoa alocada internamente na SMADS.

O comitê municipal do BC é responsável pelo gerenciamento e acompanhamento do programa. Uma das questões que surgiram ainda na fase de formulação da política foi sobre a residência no município por doze meses: por exemplo, aqueles casos de pessoas que viveram toda a vida na cidade, se mudaram e acabaram voltando há alguns meses, seriam contemplados? Essa indagação resultou na seguinte resolução: as pessoas devem habitar em Araraquara há doze meses ininterruptos, visando não incentivar possíveis fraudes (como declarações de residência falsas de moradores de cidades vizinhas com o intuito de receber o programa).

Outra importante discussão se deu no âmbito das advertências: elas seriam enviadas pelo próprio CRAS? Isso poderia gerar um desgaste na relação do CRAS com o bairro, algo que vinha sendo construído há alguns anos, portanto, a deliberação foi a de que as advertências e cancelamentos seriam feitas diretamente via correios na modalidade de Aviso de Recebimento (AR). Dessa forma, os beneficiários recebem suas notificações, assinam e a SMADS a recebe de volta para ter certeza que os avisos foram entregues e de que os beneficiários também possuem ciência de sua situação no programa.

Quanto ao Auxílio Emergencial e seus impactos no BC, quem estava no programa já como beneficiário no momento da implementação do AE, acabou não tendo impactos imediatos no recebimento. Mas, a posteriori, aqueles que estavam recebendo o AE não poderiam almejar o BC, caso sua renda per capita ultrapassasse um quarto do salário mínimo — nesse caso, o único benefício não computado na renda per capita é o PBF. Fora o PBF e esse momento inicial do AE, qualquer alteração na renda acarretava efeitos no benefício (cancelamento ou diminuição, principalmente). Além do corte de renda do BC ser de um quarto do salário mínimo (per capita), o beneficiário não pode ter uma renda superior ao teto do próprio BC que, em 2021, era em torno de R\$723,00.

O que se percebe é que, com a implementação do AE em seu valor máximo até agora — chegando a R\$1.200 em alguns casos — a quantidade de beneficiários do BC foi impactada: 94 pessoas foram inseridas na turma de fins de setembro de 2020, momento em que o AE estava

vigente no país em seu maior valor. Já no fim de 2019 e início de 2020, quando o AE não havia sido implementado, as turmas contaram com um número maior de beneficiários. Aqueles que recebiam o auxílio emergencial de R\$600, poderiam receber o valor mínimo transferido pelo BC, em torno de R\$120. Esse valor mínimo é o piso do BC, ou seja, nenhum beneficiário irá receber menos que R\$120, mas alguns podem receber valores maiores de acordo com suas vulnerabilidades.

O pagamento dos benefícios se dá de acordo com faixas de renda, da seguinte maneira:

Faixa 1: famílias com renda zero – recebem 12 UFMs (R\$ 723,48);

Faixa 2: famílias com renda per capita de até R\$91,63 – recebem 6 UFMs (R\$361,74);

Faixa 3: famílias com renda per capita de até R179,63 – recebem 4 UFMs (R\$241,16);

Faixa 4: famílias com renda per capita de até R\$275,00 – recebem 2 UFMs (R\$120,58).

Assim sendo, a faixa 4 se constitui como o piso do benefício. E diferentemente do PBF, os benefícios são compostos de valores “fechados” de acordo com a renda per capita da família, ao passo que o PBF possui benefícios variáveis conforme a composição familiar: quantidade de filhos, gestantes, nutrízes, lactantes, desde que limitado a cinco benefícios variáveis por família.

Então, por exemplo, a pessoa que possui uma renda per capita de zero reais se enquadra na faixa de benefício 1, portanto, receberia o valor que corresponde a doze UFMs (R\$723,48). Mas, nesse cálculo, também são considerados outros benefícios de transferência de renda, como PBF. Portanto, se a pessoa tivesse renda zero, deveria receber R\$723, em tese, mas se ela recebe, também, R\$300 de Bolsa Família (por exemplo), esse valor é descontado do BC, fazendo-a receber R\$423, cumprindo a função de complementaridade proposta pelo próprio BC.

Nesse universo, já receberam o BC entre setembro de 2019 e setembro de 2020, 741 famílias, o que equivale a 2438 pessoas considerando a composição familiar dos beneficiários. No primeiro trimestre de 2021, somavam-se 218 famílias contempladas e recebendo o benefício ativamente, das quais 132 eram também beneficiárias do PBF.

4 UM MUNDO A SE REAGREGAR

Neste capítulo buscamos seguir os atores e actantes durante o período de 2022, mais precisamente o ano no qual o cargo de gestor do Cadastro Único muda, mais uma vez, de ator: sai Maria Luiza, entra Jorge. Este também foi o ano de encerramento dos trabalhos de pesquisa e acompanhamento dos atores e actantes tendo em vista a preparação do texto final e o concomitante fim do governo de Jair Bolsonaro após perder a reeleição para Lula. Este ponto é crucial também no desenvolvimento do Auxílio Brasil, já que os saques e valores sofrem influência de decretos federais, como se verá. Por fim e ao cabo, buscaremos amarrar teoricamente todas as pontas e fazer algumas reflexões acerca do campo contrastado com a teoria apresentada. Não que o agregado se encerre, apenas a pesquisa.

Façamos uma linha temporal: em abril de 2021 entra Maria Luiza para ocupar o lugar de Fábio que saiu em fevereiro do cargo de gerente do Cadastro Único. Durante dois meses, Celina ficou responsável pela gerência socioassistencial e pela gestão do Cadastro Único. Maria Luiza (“Malu”) era orientadora de medidas e não possuía plena compreensão de como funcionava o cadastro, mas a chamaram porque ela “tem jeito com computador”. Falaram que ela teria que mexer com planilhas e lidar com a equipe e com os casos complicados. Quando chegou, as atualizações por telefone já estavam sendo feitas — como iniciado ainda com Fábio —, ao mesmo tempo em que tinha muita gente que queria fazer cadastro novo e queria entrar no AE. 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 Malu relata é que os nomes “Auxílio Emergencial” e “Auxílio Brasil” são extremamente complexos, pois até hoje — julho de 2022 — os usuários os confundem:

é duro a gente explicar porque parece que a gente tá enganando, porque o auxílio emergencial era 600,00 e não precisava ter todos os critérios e de repente o Auxílio Brasil a média de benefício é coisa de 150,00 mais ou menos se é fixo ou não... (Maria Luiza, informação verbal, 2022).

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 complementar⁴². 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

⁴² Calculado caso a caso para que as famílias ultrapassem a condição de extrema pobreza.

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:

não teve orientação de nada quanto a isso. O que eu sabia e eu ia passando pros CRAS e ia passando pra cá é que eu fiz algumas amizades com os usuários, uns usuários que assistem mais TV, tá mais ligado, então eles me ligavam e falavam “Olha descobri um 0800 que dá pra ver que que a gente vai receber” aí eu pegava esse 0800 fazia papelzinho e saia distribuindo. Aí o 0800 parou de funcionar (risos) e também eu tinha o 121 que é o do Ministério da Cidadania que todo mundo fala que é impossível a gente usou muito esses números pra saber se ia ter ou não o direito ao extraordinário. Aí veio agora não sei te dizer qual que foi a medida que agora tá oficial, então ficou 6 meses meio que extraoficial porque não tava em nenhuma folha de pagamento e agora tá oficial agora em Julho e agora esse dos 600,00 não sei e não sei nem por onde começar nem conseguir leis. (Maria Luiza, informação verbal, 2022).

Além disso, no meio do caminho, alguns novos critérios surgiram como, por exemplo: as famílias em que 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 iriam retomar em maio do mesmo ano através de advertências. Porém, houve um problema no Sicon que começou a bloquear benefícios desatualizados e muitos beneficiários relatavam como erro da escola; então, o governo suspendeu novamente as condicionalidades que, recomeçaram em agosto.⁴³ Ou seja, desde que entrou, 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 de idade; as gestantes devem fazer o pré-natal corretamente, assim como mulheres de até 44 anos devem acompanhar sua saúde

⁴³ No fim não se sabe se o erro foi no Sicon ou nas escolas. Mas como as condicionalidades estiveram paradas, as informações passadas verbalmente por Maria Luiza e Jorge levam a entender que foi nas escolas, pois estas não estavam preenchendo o “Sistema Educação”.

semestralmente. Já o sistema Educação não está ativo por conta do ensino remoto. Segundo Malu, o sistema mudou e, aparentemente, ainda não foi feita a capacitação dos funcionários, portanto muitos erros se apresentam na base de dados, por exemplo: no Cadastro Único, a criança é inserida em uma certa escola e esses dados chegam na base constando a matrícula em outra escola, por isso alguns bloqueios foram gerados indevidamente, o que fez o governo desistir do acompanhamento dessa condicionalidade por hora e retomá-la em agosto de 2022.

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).⁴⁴

Mas como saber por que essas pessoas estão na fila de espera? Nem Maria Luiza sabe explicar, pois não há transparência nem comunicação dos órgãos federais com os municipais. 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.

Não há como saber quais os critérios de seleção de beneficiários, quem serão os primeiros da fila a receber o benefício e quem serão os próximos?⁴⁵ Segundo Maria Luiza, essa

⁴⁴ Informações fornecidas verbalmente em entrevista por Maria Luiza, gestora do Cadastro Único em julho de 2022.

⁴⁵ Desde a pesquisa de mestrado essa informação não foi obtida, nem mesmo com uma funcionária que trabalhava com o controle de condicionalidades educacionais no extinto MDS.

foi razão pela qual foram criados programas municipais como o Bolsa Cidadania: para cobrir essa lacuna.

Houve uma averiguação cadastral no começo de 2021, por volta de março, e milhões de cadastros no país foram bloqueados. Foram três públicos cancelados: o público 1 composto por famílias com renda acima de meio salário mínimo e com cadastro atualizado, em cujo cadastro constava uma renda passível de recebimento do benefício, mas fora encontrada alguma outra renda não declarada acima de R\$606,00 per capita; o público 2 era composto por famílias com cadastro desatualizado, mas que apresentava renda dentro dos padrões do benefício; e o público 3 com pessoas que estavam acima do critério de seleção, mas abaixo de meio salário mínimo e com cadastro em divergência de informações quando confrontado com outros sistemas do governo. Para todos os usuários apareceu uma mensagem orientando a procurar o gestor da sua cidade, mas sem orientação procedimental previamente repassada para os gestores, segundo Maria Luiza.

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

Teve um caso que o benefício tava bloqueado, a gente foi questionar na família até entender que era uma pensão que uma menininha recebia só que ia pra uma conta que ela só ia mexer depois dos 18 anos, e assim eles pegaram pelo CPF. E não dá nem pra pedir o desbloqueio, que eles vão bloquear de novo. Que uma vez eles ficam desbloqueia, bloqueia, desbloqueia, bloqueia. (Maria Luiza, informação verbal, 2022).

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. Por pelo menos uma semana e meia, todos os benefícios apareciam com a informação de “bloqueado para saque” e isso gerava uma chuva

de ligações na SMADS, até que os gestores conseguiram descobrir que não era o benefício que estava bloqueado, mas a parcela que se mantinha bloqueada até que fosse sacada por algum membro da família. Isso gerou um desgaste enorme na SMADS e na relação com a população, de acordo com Maria Luiza, pois o público só passou a receber o cartão do Auxílio Brasil em julho, antes disso sacavam pelo aplicativo “Caixa TEM”, o que gerava uma grande confusão nos beneficiários e até mesmo uma exclusão digital, segundo ela.

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.

Em julho de 2022, como pontuamos, somavam-se 7 mil beneficiários do Auxílio Brasil em Araraquara — número que aumentou dos anteriores 5 mil por conta da mudança nas rendas familiares devido à crise econômica, ao aumento do desemprego e ao surgimento de empregos informais, como visto nas entrevistas. Só em julho de 2021, o portal também se tornou mais transparente para os gestores, passando a apresentar 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 família⁴⁶.

Por muito tempo, as atividades de bloqueio e de desbloqueio, por exemplo, ficaram travadas. Um caso de renda zero, por exemplo, mesmo com um cadastro atualizado que demora para entrar no sistema (ação feita sempre depois do dia 15 de cada mês) fazendo tal medida pelo sistema manualmente, via gestão municipal, ainda assim não há a opção de desbloqueio. E por que esse cadastro estaria bloqueado se a renda familiar é zero? Porque estava desatualizado! O governo bloqueou os benefícios pra obrigar as famílias a atualizarem os cadastros.

A antiga “regra de permanência” (do próprio PBF) passa a se chamar “regra de emancipação” e passa a durar até dois anos — essa é uma regra que permite às famílias permanecerem na condição de beneficiárias, uma vez que boa parte dessas pessoas costumam fazer “bicos” ou trabalham em empregos informais, o que não garante estabilidade. Mas o critério para decidir se uma família permanece dois meses ou dois anos na regra de emancipação

⁴⁶ <https://www.camara.leg.br/noticias/911953-projeto-muda-nome-do-auxilio-brasil-e-preve-beneficio-minimo-de-r-600/> acesso em 13 dez. 2022.

não é claro. Caso deixem de ser beneficiários, também voltam para a fila de espera como qualquer outro beneficiário. Trata-se de um banco de dados, uma “nuvem”, que ninguém sabe onde está, que ninguém sabe como existe e como eles tiram as informações de lá. Por se tratar de “achismo”, Maria Luiza tenta explicar apenas o que sabe para os beneficiários, deixando clara a falta de transparência do Governo Federal, caso contrário, as ligações na SMADS aumentam significativamente.

Os critérios de renda também se alteraram nesse período: de R\$89 *per capita* para ser considerado em situação de extrema pobreza, passou para R\$100 e, posteriormente, para R\$105; enquanto para a situação de pobreza se alterou de R\$178 para R\$200 e, depois, para R\$210 — sendo R\$105 considerado para um adulto que vive sozinho e R\$210 para um adulto que vive com, pelo menos, uma criança. Entretanto, essas regras são válidas para as famílias que já eram beneficiárias do PBF antes dessa portaria⁴⁷. Caso uma família tenha essa renda em julho ou agosto de 2022 e nunca tenha sido beneficiária, não receberá o Auxílio Brasil. Além disso, os repasses referentes ao Índice de Gestão Descentralizada — medidos pela Taxa de Atualização Cadastral e utilizados para a compra de material permanente municipalmente — sofreram por conta da queda no número de inscritos e atualizados

Então pode ter gente que tá com 225,00 per capita e não vai receber nada. Não é difícil isso acontecer e aí fica, acho que fica um GAP porque uma renda per capita de menos de meio salário mínimo, mas é mais que o critério e não tem nada pra aquela família e aí é uma quantidade BOA assim em Araraquara, nunca fiz os números certos, mas é bastante que não recebe. Da TAC [Taxa de Atualização Cadastral] que eu falei pra aguardar é que durante o Auxílio Brasil a gente não podia atualizar cadastro por conta do Auxílio Emergencial na verdade, não podia atualizar e podia fazer novo. A taxa de atualização cadastral são cadastros atualizados até meio salário mínimo per capita, nos outros não conta e esses cadastros principalmente estão recebendo então não podia atualizar e ele [o presidente] havia dito, não ia influenciar a taxa, que a gente ia ter um tempo de atualização e tudo mais, chegou Dezembro ele falou “não, era mentira a taxa tal” então a nossa taxa que era muito boa que era 80% foi pra 53% e a gente começou a correr então de Dezembro, Janeiro, Fevereiro e Março a gente tava correndo na taxa. A gente agora chegou em 63%, foi uma vitória porque a gente já tava abaixo a gente não ia receber o repasse e... O IGD [Índice de Gestão Descentralizada], mas aí depois ele voltou atrás de novo, acho que eu Março ele voltou atrás e disse que ia lançar relativo a um mês antes da pandemia pra tocar certinho que ele ia mudando aos poucos então tem isso, cada mês vem uma portaria nova que a gente não sabe o que faz com aquilo, porque muda alguma coisa, que mais...(risos) Não sei mais... (Maria Luiza, Informação Verbal, 2022)

⁴⁷ Portaria nº746 de 3 de fevereiro de 2022 do Ministério da Cidadania.

Até julho de 2021, três CRAS mantinham-se sem cadastrador e sem digitador — enquanto dois se mantiveram fechados durante toda a pandemia por falta de gestor — e, por isso, não fazem cadastros novos nem atualizações. Todos esses cadastros são encaminhados para a SMADS que agenda e faz o encaminhamento com todas essas famílias. Cumpre salientar que são esses CRAS são localizados em bairros de alta complexidade por terem moradores em situações de vulnerabilidades econômicas extremas e, também, bastante populosos, o que gera um volume maior de atendimentos para a secretaria. Em alguns casos urgentes e de famílias com muita dificuldade de locomoção, os cadastros são feitos via telefone. Nota-se que são 6.095 famílias atendidas pela SMADS por não serem de áreas de abrangência de CRAS e mais quase 3 mil desses três CRAS sem cadastradores e digitadores. Via telefone, a SMADS visa manter a proximidade entre o público-alvo e os CRAS, não dificultando ainda mais o trabalho de abrangência nos territórios. Esses atendimentos têm sido possíveis, pois todos os funcionários da SMADS já retornaram ao trabalho — diferente do período de 2020/2021, no qual na maior parte do tempo ficaram apenas cinco dos onze funcionários.

E ainda assim, alguns cadastros, como transferências municipais, requerem sempre uma atenção particular que, frequentemente, foge à cartilha do Ministério da Cidadania:

Tem um ou outro que a gente pede as transferências de municípios, porque é isso que você falou, se você faz a transferência de um jeito errado a família pode perder o benefício e não é de um jeito errado [fazer a transferência] pelo manual. Pelo manual [...] ela perde o benefício; se você faz de um jeito pela família, ela não perde o benefício, é todo um aprender a lidar com o sistema do Cadastro Único porque pelo sistema o benefício é da cidade então ele não pode mover, então é complicado porque também a família tá ali 5 pessoas vivem daquilo pra sobreviver, vem pra Araraquara porque alguém conseguiu alguma oportunidade você não vai fazer de acordo com o manual só porque tá de acordo com o manual, entendeu? Aí você faz de um jeito que o benefício venha então — os CRAS não estavam fazendo dessa forma, isso foi antes de eu entrar — aí eles pediram pra escrever, então, as transferências; eles fazem à mão e a gente digita aqui pra sempre e sempre tem uma discussão ou outra de “Ah o que que é melhor pra essa família?” A gente consegue pelo menos ter esse tempo e esse olhar assim a maioria dos cadastradores pelo menos porque ah... eu acho maldade, sabe, não faz sentido, já é pouco [o valor o benefício], enfim, então a gente segue com essa diretriz. (Maria Luiza, Informação Verbal, 2022).

A SMADS, em 2022, contava com sete cadastradores, entretanto, havia uma nova lei que não permitia que aposentados trabalhassem no serviço público como funcionários de carreira. Em abril de 2022, essa lei gerou a demissão de 35 funcionários da prefeitura e até o fim do mesmo ano havia a previsão de redução na metade dos cadastradores da SMADS, o que implicaria praticamente no fechamento do Cadastro Único até que um novo concurso fosse

encerrado. O que foi feito por Maria Luiza para facilitar a comunicação com os demais funcionários, foi abrir seu *whatsapp* particular para os gestores e cadastradores, e ela própria intermediava os contatos diretos com as famílias em casos mais complexos.

Como durante o auge da pandemia a SMADS se concentrou em garantir cestas básicas e atender telefonemas buscando orientações, em 2022, seu foco foi em situações de cadastros novos e atualizações de cadastros que ficaram parados nos dois anos anteriores. Até mesmo o telefone de plantão acabou se tornando uma fonte de ligações em busca de cestas básicas devido ao aumento de rendas zero e aumento dos preços dos alimentos.

O Auxílio Brasil, segundo a lei nº 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. E 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.

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 — públicos chamados de 1, 2 e 3, de acordo com as vulnerabilidades e período sem atualização. 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.

A partir de setembro, as coisas começaram a se complicar. Houve o início de uma nova fase de averiguação cadastral que estipulou mais três tipos de público: o 5, 6 e 7. Em resumo, eram pessoas que haviam sido alvo da primeira averiguação e ainda constavam pendências em algum membro da família, como registro de trabalho em CTPS, benefício do INSS, etc., ou seja, algum tipo de renda que não foi informado ao cadastrador nas averiguações anteriores — citadas no parágrafo acima.

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

Em conjunto com a retomada das condicionalidades, o Governo Federal lançou uma 3ª fase de averiguação cadastral, incluindo mais dois tipos de público nessa focalização (7 e 8). Ou seja, além das condicionalidades, eram 8 perfis de usuários que estava sendo averiguados e tendo como repercussão bloqueios e cancelamentos. Nesse momento (segunda quinzena de outubro), as coisas se complicaram bastante: o Sicon funcionava apenas no período da tarde e com muita instabilidade. Foi necessário recadastrar todos os técnicos no programa novamente (pois as condicionalidades estavam suspensas desde 2020), sendo que houve muitos problemas operacionais nessa fase de validar *login* e senha dos técnicos. O prazo para que os técnicos avaliassem a situação e evoluíssem os atendimentos no sistema também foi extremamente curto — o sistema abriu próximo ao dia 20 e dia 31/10 era o final do prazo para a inclusão dos acompanhamentos no sistema. Mesmo com todos os problemas de sistema relatados por todos, não foi prorrogado o prazo de acompanhamento das famílias e no dia 31/10 o Sicon fechou seu acesso.

A orientação que veio do Governo Federal era de que as famílias só seriam advertidas nesse período, e que não haveria reflexos como bloqueios e suspensões por conta das condicionalidades. Entretanto, uma semana depois, o Sicon reabriu sendo lançada uma nova etapa onde várias famílias tiveram o Auxílio Brasil bloqueados, e mais advertências foram expedidas. Esse procedimento foi feito sem qualquer orientação e tampouco informação de que ocorreria. Os bloqueios foram feitos praticamente em sequência da primeira advertência sem nenhum tempo hábil para que as famílias se ajustassem às normas e ao que foi orientado pelos técnicos. Como pontuado pelo então gerente do Cadastro Único: “No meu ponto de vista foi uma manobra ilegal do Governo, que descumpriu as próprias Instruções normativas que havia publicado.” (Jorge, Informação Verbal, 2022).

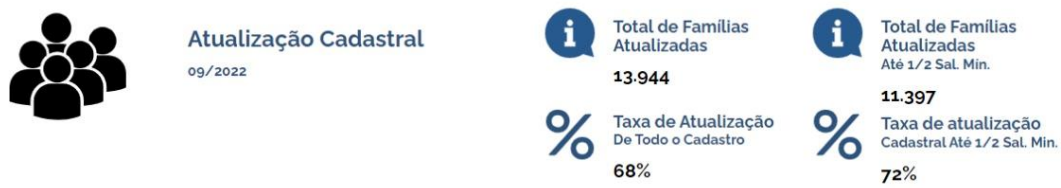
Mesmo com boa parte dos usuários bloqueados por descumprimento de condicionalidades e/ou pelos procedimentos de averiguação, o Governo Federal (“coincidentemente”, após o 2º turno das eleições) começou a bloquear usuários que não

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”.

Nesse período, muitas pessoas em situação de rua, abrigadas em associações ou em casas de acolhimento, pessoas que habitavam residências coletivas ou que apresentavam endereços de casas geminadas, fundos, ou com terrenos irregulares, foram bloqueadas. Isso foi uma percepção da gestão, pois esses bloqueios e impedimentos se iniciaram sem qualquer orientação ou informação oficial. É importante ressaltar que para esse perfil de usuário não houve qualquer tipo de procedimento que possibilitasse o desbloqueio do benefício — nenhum funcionário ou gestor possuía autonomia para qualquer alteração. Isso se prorrogou por 2 semanas, sendo publicada uma orientação somente após o dia 15/11, informando a averiguação de mais um público, dessa vez chamado de "Famílias Unipessoais".

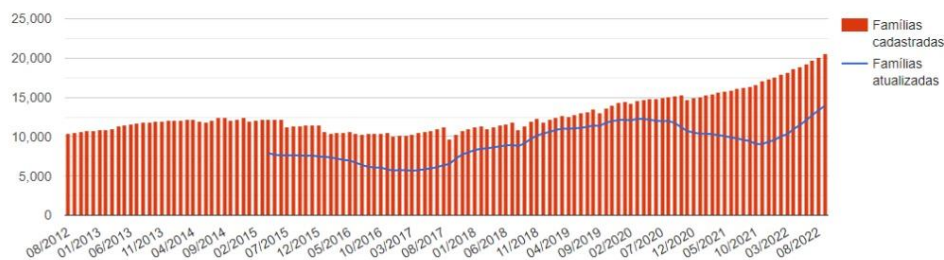
Os dados de setembro de 2022 apontaram para 20.630 famílias inscritas no Cadastro Único em Araraquara, ao passo que 7.094 eram beneficiárias do Auxílio Brasil. Destas, 1.115 entraram por meio das atividades de focalização descritas nos parágrafos anteriores e outras 800 tiveram algum efeito no benefício 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. As figuras a seguir (Figura 1, Figura 2 e Figura 3), apresentam os números de pessoas e famílias cadastradas no Cadastro Único de Araraquara, além de informações sobre as atualizações cadastrais no período de 2012 a 2022.

Figura 1 - Famílias cadastradas x famílias atualizadas no Cadastro Único em Araraquara



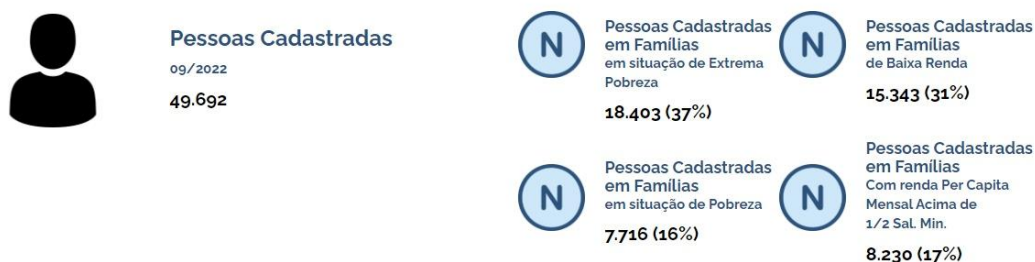
Fonte:MC, Cadastro Único para Programas Sociais (09/2022)

Famílias cadastradas x famílias atualizadas no Cadastro Único



Fonte: SMADS, Araraquara (2022).

Figura 2 - Pessoas cadastradas no Cadastro Único em Araraquara



Pessoas cadastradas no Cadastro Único ARARAQUARA/SP

Ano

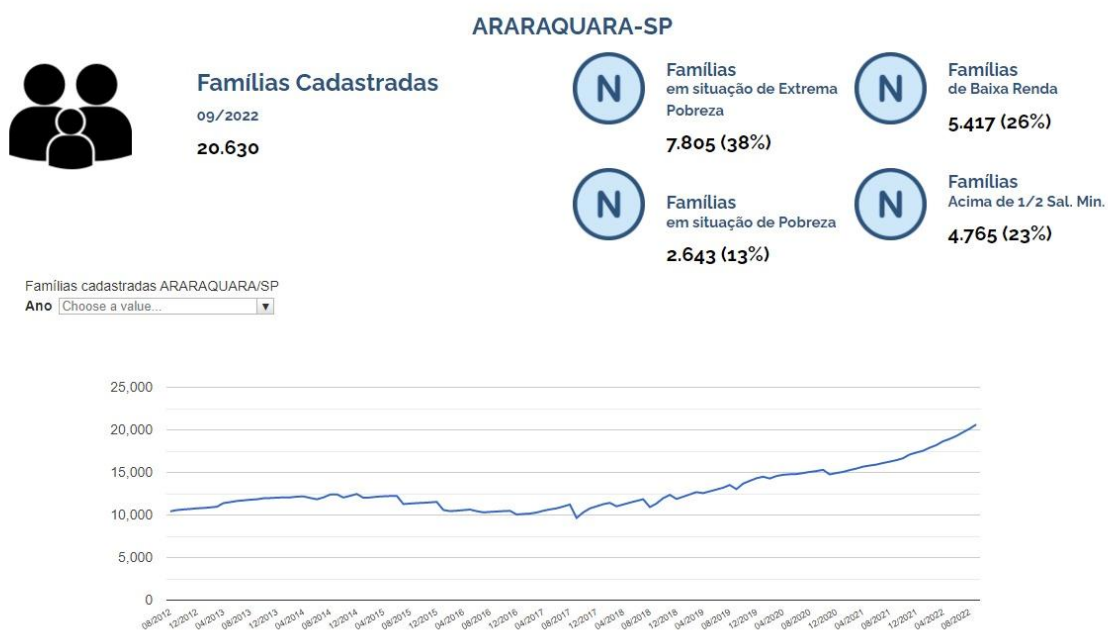


Fonte: SMADS, Araraquara (2022).

Figura 3 - Famílias cadastradas no Cadastro Único em Araraquara

ARARAQUARA-SP

Cadastro Único



Fonte: SMADS, Araraquara (2022).

4.1 Reagregando o PBF: um trabalho de aplicação da Teoria do Ator-Rede (TAR)?

O que se buscou nesse trabalho foi seguir a questão proposta por Latour (ANO) em *Jamais Fomos Modernos*: como as coisas acontecem? Mais precisamente, como o Bolsa Família acontece? Quais as alianças estabelecidas no interior de seu funcionamento? Quais são os actantes presentes, os já percebidos por outras pesquisas e os não percebidos? Buscando, portanto, atualizar a rede de atores, mas sem deixar a rede fechada, afinal, trata-se de uma rede e não de uma lona — lembremo-nos da metáfora de Latour (ANO) com os pescadores em *Reagregando o social*: a rede sempre terá espaços, que serão preenchidos por novas pesquisas.

Aqui, percebeu-se a gerência do Cadastro Único como o principal actante no delineamento da rede do PBF, pois é através dela que o Cadastro Único é gerenciado e, portanto, os programas de transferência de renda — federais, estaduais e municipais — são colocados em prática. Falamos na gerência como um actante próprio, pois somente nessa pesquisa de quatro anos de duração, tivemos três pessoas diferentes à frente da função. Para um melhor trabalho de TAR, deveríamos ter traçado os perfis subjetivos dessas três pessoas e das demais presentes na SMADS e no entorno da gerência do Cadastro Único. Porém, esse foi um passo que não pudemos dar, sobretudo pelo tempo e pela ocorrência da pandemia da COVID-19.

Diferentemente da pesquisa anterior a esta, na qual concluímos, em consonância com Caillé (2002), que as trocas são condição *sine qua non* para o vínculo social, aqui não buscamos o *éter* das relações sociais, menos ainda um actante geral que explicasse a totalidade da realidade do mundo. Apenas procuramos compreender o que é o Bolsa Família a partir do olhar da TAR — com seus limites e suas dificuldades, evidentemente — por perceber que esse trabalho ainda não havia sido feito e poderia trazer novas perspectivas para as Ciências Sociais e para a aplicação das políticas públicas, sobretudo, que muitas vezes desenham, discutem e implementam políticas sem considerar os diversos agentes, atores e actantes que influenciam em como a dinâmica acontece efetivamente.

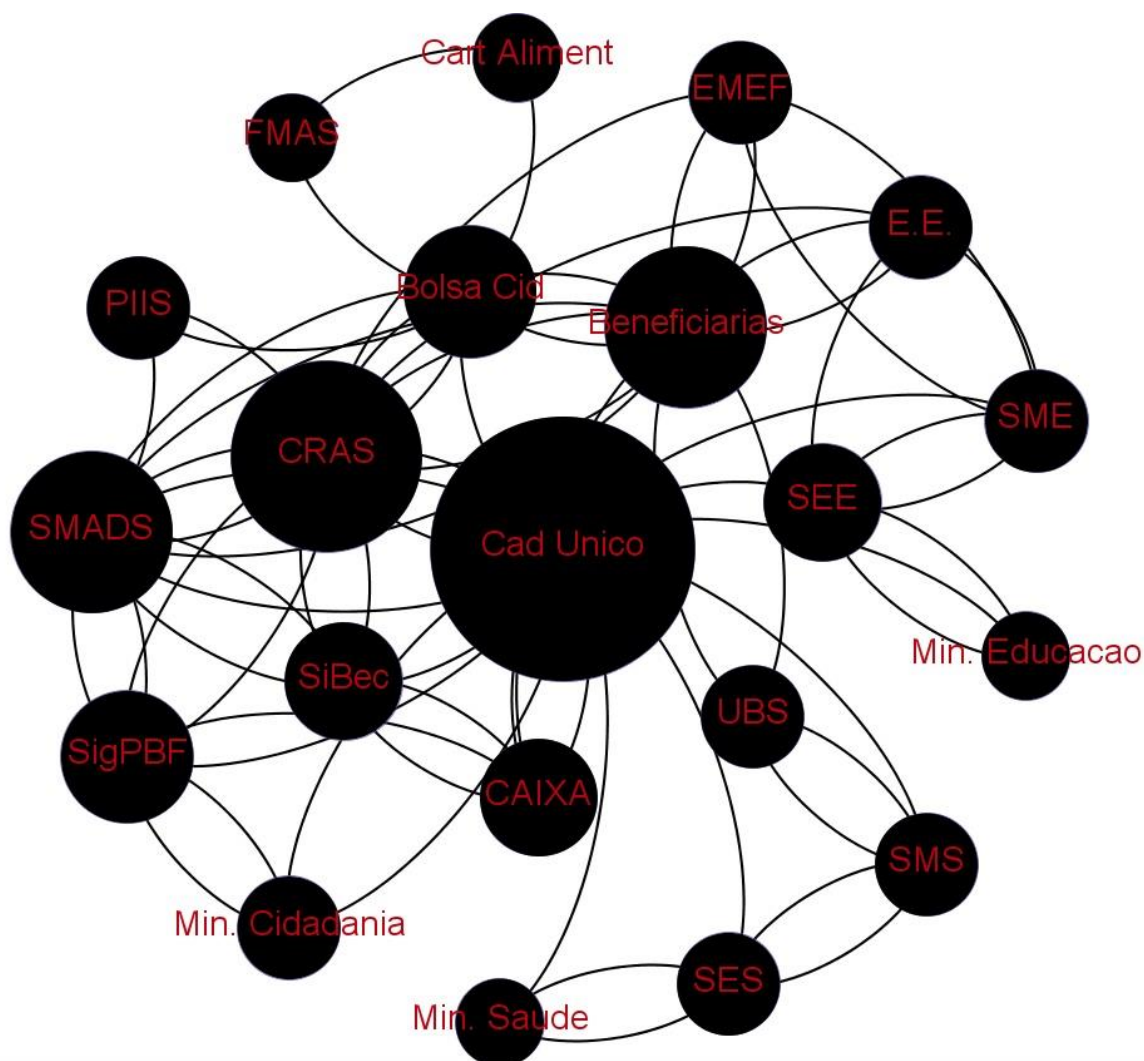
Também buscamos ampliar a rede ao máximo que o tempo de uma pesquisa de doutorado permitisse, levando em conta que durante metade desse tempo vigorou um período de isolamento social que fez com que a pesquisa acontecesse via jornais, reuniões *online*, notícias de internet e áudios de *whatsapp*. Ou seja, a própria COVID-19 se apresentou enquanto um actante crucial no decorrer desse período, assim como a internet, os celulares, os computadores, a cadeira e mesa de meu escritório, e os sites e canais de televisão que noticiavam constantemente o Auxílio Emergencial, o Auxílio Brasil e o Bolsa Família.

O que pudemos notar é a existência de “coisas específicas” que se unem e formam outras “coisas específicas” (LATOUR, 2013). Isso porque, desde a década de 1970, no auge dos governos civis-militares no Brasil, já possuíamos programas de transferência de renda (ROCHA, 2013), mas desde que acompanhamos nessa pesquisa, o Bolsa Família que já é um reunião de outros programas criados na era FHC (1994-2002), se reagregou em Auxílio Emergencial, posteriormente em Auxílio Brasil e, recentemente, se reagrega em Bolsa Família novamente. Com o mesmo nome, mas com valores de transferência diferentes: segundo Lula, a partir de seu terceiro mandato que se inicia em 2023, o programa terá transferências mínimas de R\$600, como o Auxílio Brasil — proposta já aprovada em primeiro turno pela Câmara dos Deputados, inclusive⁴⁸.

A rede percebida inicialmente se aparenta como algo assim:

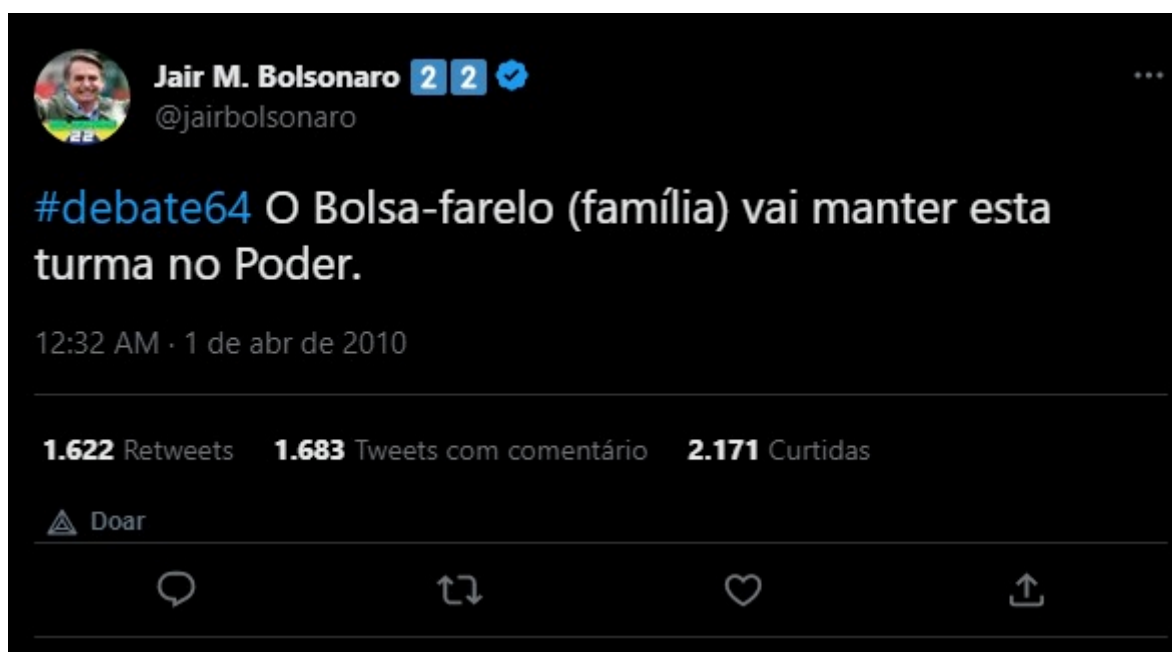
⁴⁸ <https://www.cartacapital.com.br/politica/senado-aprova-em-lo-turno-a-pec-da-transicao-que-viabiliza-o-bolsa-familia-de-r-600/> acesso em 20 dez. 2022.

Figura 4 - A rede do Programa Bolsa Família



Fonte: Autoria própria (2021).

Essa rede sofre alterações no momento em que eclode a pandemia e as condicionalidades do PBF são suspensas, “colocando em seu lugar” (reagregando) os actantes em Auxílio Emergencial. Melhor dizendo, desse mapa apresentado, apenas o Cadastro Único segue funcionando em diálogo com os CRAS e, ainda assim, com muitos poréns, uma vez que grande parte dos atores humanos ficaram em isolamento social e o contato dos beneficiários se deu diretamente com o Ministério da Cidadania, no Governo Federal.

Figura 5 - *Tuíte* de Jair Bolsonaro contra o Bolsa Família

Fonte: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/11404282221>. Acesso em 20 dez. 2022

Mesmo se manifestando contra o Bolsa Família durante muitos anos, Jair Bolsonaro é eleito em 2018, e é o responsável por implementar o AE e o Auxílio Brasil, tentando fazer algumas mudanças no Bolsa Família e capitanear o eleitorado de Lula para si⁴⁹. Mas, se levarmos em conta os escritos de Latour (2013), nos quais afirma que todas as coisas acontecem por outras coisas — por outros actantes — não podemos deixar de levar em conta o impacto da própria COVID-19 no reagregamento desse novo programa, que durou alguns meses, apenas.

Ao mesmo tempo, não podemos nos esquecer de que tudo acontece apenas uma vez em um único lugar (LATOURE, 2013). Assim sendo, mesmo que o presidente Lula esteja retomando o antigo nome do programa — dado por ele mesmo em 2003 — não será a mesma coisa de outrora, afinal os actantes são outros e as assemblagens são refeitas e reproduzidas.

O que esse trabalho talvez tenha concluído mais que qualquer coisa foi o delineamento dos três cosmogramas dos três diferentes agregados sociais que aqui foram acompanhados. Talvez o seja por algumas dificuldades de escrita do próprio autor dessa pesquisa. Contudo, ainda assim, não deixa de ser um trabalho de aplicação da TAR, afinal o que se busca ao compreender o que é o PBF é reatar o nó górdio do programa ao buscar seus actantes e sua rede constitutiva sem hierarquizar os próprios actantes. Estuda-se um híbrido de natureza, cultura, economia, política, discurso, fato, poder. Para tanto, aplica-se uma ontologia plana e a rede é

⁴⁹ <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/10/com-auxilio-mulheres-e-mais-pobres-sao-10-alvo-de-bolsonaro-para-reduzir-vantagem-de-lula.shtml> acessado em 20 dez. 2022.

mantida em aberto. Ela, sendo fisicamente rastreável e, portanto, registrada empiricamente (LATOURE, 2012) nesse trabalho, pode continuar a sê-lo por outros pesquisadores a partir dessa pesquisa — terminada com o governo de Jair Bolsonaro. Assim cabe aos próximos pesquisadores seguirem os actantes e atores para perceber lacunas na rede aqui apresentada e o novo movimento de assemblagem constante que se iniciará na próxima gestão do Governo Federal e que continuará em movimento.

Concluimos, assim, que o Bolsa Família não é algo rastreável *per se*, mas uma associação de actantes concretamente em determinado período que está em constante movimento e, portanto, possui implicações concretas na realidade brasileira. Se o que ele gera na sociedade é positivo, negativo, ou o que quer que seja, cumpre aos mais diversos actantes perceberem em sua intersubjetividade. Aqui não se propõe juízo de valor, mas reagregar as associações feitas continuamente no interior da SMADS e em seu exterior (físico), mas que constituem a rede como apresentada. Assim, como a própria hermenêutica deixa de ser exclusiva dos humanos, os próprios actantes irão interpretar o mundo, e os agregados, cada um à sua maneira.

Ressituamos o global? Sim, uma vez que percebemos conexões constates entre o que acontecia em Araraquara e em Brasília. Também o mesmo é possível de ser feito olhando para o que apresentamos no capítulo 2: o que o Bolsa Família foi antes, durante e depois da pandemia — mesmo que esta não tenha acabado e o PBF ainda não tenha se reagregado sob a gestão de Lula (algo que fica para pesquisas futuras, também).

Verificamos uma “ocasião atual”? Sim, todo trabalho orientado pela noção da TAR é um trabalho atual, localizado, plano e que retrata o momento atual, que está em constante mudança e que, no momento da defesa dessa tese, já poderá (e deverá) ser demasiadamente diferente do que é até aqui.

Percebemos que a associação que cria os “laços sociais”? Sim, sem o estabelecimento dessa política pública com seus diversos actantes, não há laços sociais entre eles. É nesse sentido que falamos de uma ontologia plana: todos os actantes são diferentes entre si e, portanto, suas conexões também o são. Por isso cada movimento aqui detectado é diferente, seja Bolsa Família, Auxílio Emergencial, Auxílio Brasil ou o futuro Bolsa Família — que é diferente do “antigo” e que não é igual, também, ao longo dos quatorze anos de gestão Lula e Dilma (governos petistas).

Compreende-se então que as tarefas da TAR foram concluídas. Novos actantes foram coletados e desdobrados. Do Bolsa Família se parte e ao Bolsa Família se retorna. Assim, a variedade de agências foi percebida e buscada sem que se fechasse uma unidade, mas que se percebesse unidades que se agregam e reagregam constantemente. Do mesmo jeito que a ciência

se mantém em aberto (LATOUR, 2012), o Bolsa Família também. A rede possui buracos, possui plasma, que deve ser desvendado, descoberto e reagregado por futuras pesquisas que visem complementar e corrigir esta.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa aqui desenvolvida, amparada nos pressupostos teórico-metodológicos apresentados na introdução, nos permite perceber o Programa Bolsa Família de uma maneira ainda inédita. O mapeamento aqui apresentado tem como base a Teoria do Ator-Rede (TAR) de Bruno Latour e, por isso, o trabalho de campo consistiu em procurar e encontrar as relações entre os actantes envolvidos na política pública, bem como identificar novos actantes 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.

Esse estudo encontrou alguns entraves devido a pandemia do coronavírus que implicou no fechamento de muitos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), limitando a realização do trabalho de campo que, em contrapartida, foi feito remotamente, acompanhando situações específicas que aconteceram nesse período, 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 e algumas beneficiárias.

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 percebermos alguns dos principais caminhos de realização da rede do PBF antes da pandemia e como o coronavírus acabou por gerar congelamentos de algumas dessas redes, tais como as próprias condicionalidades que acabaram sendo suspensas, embora os benefícios continuassem 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. Mas sim, que se trata de um momento específico que será transformado por novos actantes e atores conforme suas ações incidirem sobre este agregado.

A principal questão que nos salta aos olhos é que este é um momento de *reagregação*, assim como quaisquer novidades que se inserem nos agregados sociais (mônadas). O que será do PBF de agora em diante? Como ele se reagregará? Talvez essa seja a principal questão para o futuro dessa pesquisa. Que o programa, assim como outros agregados estão em constante movimento de transformação e atualização de atores, já sabemos (LATOUR, 2012).

Acreditamos ter delineado os cosmogramas do Bolsa Família, do Auxílio Emergencial e do Auxílio Brasil: todos programas foram se reagregando durante os quatro anos dessa pesquisa. Acreditamos também ter cumprido uma pesquisa à base da TAR, uma vez que ressitamos o global, verificamos uma ocasião atual — ela sempre o é — e percebemos que as associações acontecem antes dos laços sociais.

O que cumpre, portanto, dessa pesquisa em diante é continuar o mapeamento até que tais actantes sejam percebidos e os buracos/plasmas dessa rede sejam preenchidos/descobertos. 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 dessa perspectiva, atualizando a rede que, por ora, se constitui como uma associação de humanos, natureza, economia, dinheiro, prédios, funcionários, papéis, computadores, internet, bancos de dados, cartões, bancos, etc.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Frankcione Borges de; ALMEIDA, Luiz Manoel de Moraes Camargo; FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta. **Interações**, Campo Grande, v. 16, n. 2, pp. 277-87, jul./dez. 2015.
- ANDRADE, J. A. de. Actor-network theory (ANT): uma tradução para compreender o relacional e o estrutural nas redes interorganizacionais? **Cadernos EBAPE.BR** - Volume II - n. 2, pp. 1- 14, jul. 2004.
- ANJOS, J. C. G. Remanescentes de quilombos: reflexões epistemológicas. In: LEITE, I. B. (Org.). **Laudos periciais antropológicos em debate**. Florianópolis: NUER/ABA, pp. 89-112, 2005.
- ARENDT, Ronald João Jacques. Maneiras de pesquisar no cotidiano: contribuição da Teoria do Ator-Rede. **Psicologia & Sociedade**, v. 20, Edição Especial, pp. 7-11, 2008.
- CAILLÉ, Alain. **Antropologia do dom: o terceiro paradigma**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- CAMARGO, Pedro Cavalcanti; PAZELLO, Elaine Toldo. Uma análise do efeito do Programa Bolsa Família sobre o desempenho médio das escolas brasileiras. **Economia Aplicada**, v. 18, n. 4, pp. 623-640, 2014.
- CARMO, Ariene Silva do; ALMEIDA, Lorena Magalhães de; OLIVEIRA, Daniela Rodrigues de; SANTOS, Luana Caroline dos. Influência do programa Bolsa Família no estado nutricional e frequência alimentar de escolares. **Jornal de Pediatria**, Rio de Janeiro, v. 92, n. 4, pp. 381-387, 2016.
- CAVALCANTE, Ricardo Bezerra; ESTEVES, Cristiano José da Silva; GONTIJO, Tarcísio Laerte; BRITO, Maria José Menezes; GUIMARÃES, Eliete Albano de Azevedo. Rede de atores e suas influências na informatização da Atenção Básica à Saúde no Brasil. **Interface**, Botucatu, v. 23, pp. 1-17, 2019.
- CAVALCANTI, Daniella Medeiros; COSTA, Edward Martins; SILVA, Jorge Luiz Mariano da. Programa Bolsa Família e o Nordeste: impactos na renda e na educação, nos anos de 2004 e 2006. **Rev. econ. contemp.**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, abr. 2013.
- CERRETO, Clóvis; DOMENICO, Silvia Marcia Russi de. Mudança e Teoria Ator-Rede: Humanos e Não Humanos em Controvérsias na Implementação de um Centro de Serviços Compartilhados. **Cad. EBAPE.BR**, v. 14, n. 1, Artigo 5, Rio de Janeiro, pp. 83-115, jan./mar. 2016.
- CLASTRES, Pierre. **A sociedade contra o Estado**. São Paulo: Cosac Naify, 2012.
- DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **Mil Platôs: capitalismo e esquizofrenia**. Tradução de: Aurélio Guerra Neto e Célia Pinto Costa. Rio de Janeiro: Ed. 34, 2000.
- DESCARTES, Rene. **Discurso do Método**. Tradução: Ciro Mioranza. São Paulo, SP: Editora Escala, 2009

DURKHEIM, Émile. **As formas elementares da vida religiosa**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

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

FREIRE, Letícia de L. Seguindo Bruno Latour: notas para uma antropologia simétrica. **Comum**, Rio de Janeiro, v.11, n. 26, p. 46-65, jan./jun. 2006

FREIRE, Viviam Rafaela Barbosa Pinheiro; SILVA, Simone Souza da Costa; PONTES, Fernando Augusto Ramos; BORGES, Júlia de Almeida Roffé; MOURA, Maria Lúcia Seidl de. Atividades acadêmicas na rotina de crianças ribeirinhas participantes do Programa Bolsa Família. **Psic.: Teor. e Pesq.**, Brasília, v. 29, n. 2, jun. 2013.

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

JARDIM, Maria Chaves e FLORES, Mariana Seno. Programa Bolsa Família: enquadramento cognitivo dos direitos sociais. In: JARDIM, Maria Chaves (Org.). **Estado mercado no Brasil contemporâneo: a produção de sentidos, a produção de alianças**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013, pp. 125-152.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, pp. 53-83, 2009.

LANNA, Marcos. Reciprocidade e Hierarquia. **Revista de Antropologia**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 111-144, 1996.

LANNA, Marcos. As sociedades contra o Estado existem? Reciprocidade e poder em Pierre Clastres. **Mana**, v. 11, n. 2, p. 419-448, 2005.

LATOUR, Bruno. **Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora**. São Paulo: Editora UNESP, 1999.

LATOUR, Bruno. Gabriel Tarde and the end of the social. In: JOYCE, Patrick (Ed.). **The Social in Question**. New Bearings in History and the Social Sciences. Londres: Routledge, 2002, pp.117-132.

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

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

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

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

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

LICIO, Elaine Cristina; MESQUITA, Camile Sahb; CURRALERO, Claudia Regina Baddini. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 51, n. 5, out. 2011.

MALVEZZI, Cilene Despontin; NASCIMENTO, Juliana Luporini do. A Teoria Ator-Rede e o estudo da intersectorialidade nas políticas públicas. **Interface**, Botucatu, v. 24, pp. 1-12, 2020.

MARIANO, Silvana Aparecida; CARLOTO, Cássia Maria. Aspectos diferenciais da inserção de mulheres negras no Programa Bolsa Família. **Revista Sociedade e Estado**, v. 28, n. 2, maio/agosto, 2013 p. 393-417.

MARQUES, Rosa Maria; LEITE, Marcel Guedes; MENDES, Áquilas; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen. Discutindo o papel do Programa Bolsa Família na decisão das eleições presidenciais brasileiras de 2006. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 29, n. 1, mar. 2009.

MARTINS, Paulo Henrique (Org.). **A dádiva entre os modernos**: Discussão sobre os fundamentos e as regras do social. Petrópolis: Vozes, 2002.

MELO, Raul da Mota Silveira; DUARTE, Gisléia Benini. Impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: o caso da agricultura familiar no Nordeste do Brasil. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 48, n. 3, set. 2010.

MONTEIRO, Flávia; SCHMIDT, Suely Teresinha; COSTA, Islandia Bezerra da; ALMEIDA Claudia Choma Bettega; MATUDA, Nívea da Silva. Insegurança alimentar e nutricional de crianças menores de cinco anos. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 19 n. 5, pp. 1347-1357, 2014.

MOURA, Paulo Gabriel Martins de. Bolsa família: projeto social ou marketing político? **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, jun. 2007.

PASSOS, Luana; WALTENBERG, Fábio Domingues. Bolsa Família e assimetrias de gênero: reforço ou mitigação? **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 3, p.517-539, set./dez. 2016.

PIRES, André. Orçamento familiar e gênero: percepções do Programa Bolsa Família. **Cadernos de Pesquisa**, v. 42, n. 145, pp.130-161, jan./abr. 2012.

PIRES, André. Relações de troca e reciprocidade entre os participantes do Programa Bolsa Família em Campinas (SP). **Política & Trabalho**, n. 38, pp. 171-195, abr. 2013a.

PIRES, André. Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família? **Ensaio**: avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 513-532, jul./set. 2013b.

PIRES, Flávia. Alimentando a família através do estudo: Programa Bolsa Família e as crianças no Nordeste do Brasil. In: FRANCH, Mónica; ANDRADE, Maristela; AMORIM,

Lara (Orgs.). **Antropologia em novos campos de atuação: debates e tensões**. João Pessoa: Mídia Gráfica e Editora, 2015, pp. 271-300.

POLANYI, Karl. **A grande Transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro, Campus, 1980.

REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: Autonomia, direito e cidadania**. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

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

SENNA, Mônica de Castro Maia; BRANDÃO, André Augusto; DALT, Salette da. Programa Bolsa Família e o acompanhamento das condicionalidades na área de saúde. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 125, pp. 148-166, jan./abr. 2016.

SENNA, Mônica de Castro Maia; MONNERAT, Giselle Lavinias; SCHOTTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, jun. 2007.

SILVA, Fábio Augusto Rodrigues, et. al. TEORIA ATOR-REDE, LITERATURA E EDUCAÇÃO EM CIÊNCIAS: UMA PROPOSTA DE MATERIALIZAÇÃO DA REDE SOCIOTÉCNICA EM SALA DE AULA. **Revista Ensaio** | Belo Horizonte | v.18 | n. 1 | p. 47-64 | jan-abr | 2016.

STENGERS, Isabelle. A proposição cosmopolítica. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, Brasil, n. 69, p. 442-464, abr. 2018.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de Cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez, 7ª ed., 2013.

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

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

TRALDI, Daiane Roncato Cardozo; ALMEIDA, Luiz Manoel de Moraes Camargo; FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta. Repercussões do Programa Bolsa Família no município de Araraquara, SP: um olhar sobre a segurança alimentar e nutricional dos beneficiários. **Interações**, Campo Grande, v. 13, n. 1, jun. 2012.

WOLF, Miriam Regina; BARROS FILHO, Antonio de Azevedo. Estado nutricional dos beneficiários do Programa Bolsa Família no Brasil - uma revisão sistemática. **Ciência & saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 5, mai. 2014.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. **Rev. int. direitos human.**, São Paulo, v. 3, n. 4, jun. 2006.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto; ESPÍNOLA, Gepherson Macêdo. Programas sociais no Brasil: um estudo sobre o Programa Bolsa Família no interior do Nordeste brasileiro. **Caderno CRH**, Salvador, v. 28, n. 73, pp. 147-164, jan./abr. 2015.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ABRAHÃO, Jorge; MOSTAFA, Joana; HERCULANO, Pedro. Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. **Comunicados do IPEA**, v. 75, n. 03, fev. 2011.
- AMARAL, Ernesto Friedrich de Lima; MONTEIRO, Vinícius do Prado. Avaliação de Impacto das Condicionalidades de Educação do Programa Bolsa Família (2005 e 2009). **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, pp. 531 a 570, 2013.
- BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Globalização e Competição**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2009.
- CÂNEDO-PINHEIRO, Maurício. Bolsa Família ou desempenho da economia? Determinantes da reeleição de Lula em 2006. **Economia Aplicada**, v. 19, n. 1, pp. 31-61, 2015.
- CARMO, Ariene Silva do; ALMEIDA, Lorena Magalhães de; OLIVEIRA, Daniela Rodrigues de; SANTOS, Luana Caroline dos. Influência do programa Bolsa Família no estado nutricional e frequência alimentar de escolares. **Jornal de Pediatria**, Rio de Janeiro, v. 92, n. 4, p. 381-387, 2016.
- CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de *et al.* Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira. **Opin. Publica**, Campinas, v. 15, n. 2, nov. 2009.
- DUARTE, Gisléia Benini; SAMPAIO, Breno; SAMPAIO, Yony. Programa Bolsa Família: impacto das transferências sobre os gastos com alimentos em famílias rurais. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 47, n. 4, dez. 2009.
- FLORIANO, G. de M. **Para Além da Bolsa: família, estado e reciprocidade um estudo sobre o Programa Bolsa Família**. Bahnhofstrasse: Novas Edições Acadêmicas, 2016.
- FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2015.
- FRASER, Nancy. Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition and, Participation. In: HONNETH, Axel. **Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange**. New York; London: Verso, 2003.
- GODBOUT, Jacques T. **O espírito da dádiva**. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.
- GODBOUT, Jacques. Homo donator versus homo oeconomicus. In: MARTINS, Paulo Henrique (Org.). **A dádiva entre os modernos: Discussão sobre os fundamentos e as regras do social**. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 63-97.
- HABERMAS, J. **Teoria do Agir Comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social**. Tradução Paulo Astor Soethe. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.
- HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova** [online], n.36, pp.39-53, 1995.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais** Trad. de Luiz Repa. São Paulo: Ed. 34, 2003.

HYDE, Lewis. *A dádiva: como o espírito criador transforma o mundo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

JARDIM, Maria Aparecida Chaves. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo?** São Paulo: Ed. UNESP, 2015.

JARDIM, Maria Aparecida Chaves. **Entre a solidariedade e o risco: sindicatos e fundos de pensão em tempos de Governo Lula**. São Paulo: Annablume, 2009.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

LATOUR, Bruno. Os objetos tem história? Encontro de Pasteur com Whitehead num banho de ácido láctico. **Manguinhos**, v.2, n.1, mar/jun, p. 7-26 1995.

LATOUR, Bruno; JENSEN, Pablo; BOULLIER, Dominique; GRAUWIN, Sébastian; VENTURINI, Tommaso. “O todo é sempre menor que as partes: uma tese digital acerca das mônadas de Gabriel Tarde”. **Parágrafos**, v. 2, n. 3, pp. 7-25, 2015.

LÉVI-STRAUSS. Introdução à obra de Marcel Mauss. In: MAUSS, Marcel. **Sociologia e Antropologia**. São Paulo: Cosac Naify, 2003, p. 11 — 46.

MACHADO, Roberto. Introdução: por uma genealogia do poder. In: FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2015.

MACHADO, Roberto. Debates feministas sobre direito, justiça e reconhecimento: uma reflexão a partir do modelo teórico de Nancy Fraser. **Mediações**, Londrina, v. 14, n.2, p. 34-51, Jul/Dez. 2009.

MAUSS, Marcel. Ensaio Sobre a Dádiva. In: _____. **Sociologia e Antropologia**. São Paulo. Cosac Naify, 2003.

MOUFFE, Chantal. **O Regresso do Político**. Lisboa: Gradiva, 1996.

NERI, Marcelo. O PBF e a inclusão financeira. In: CAMPELLO, Maria Tereza, FALCÃO Tiago e COSTA, Patrícia Vieira da (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014, p. 727-746.

NICOLAS, Guy. O dom ritual, face velada da modernidade. In: MARTINS, Paulo Henrique (Org.). **A dádiva entre os modernos: Discussão sobre os fundamentos e as regras do social**. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 33-62.

NOBRE, Marcos. Apresentação: Luta por reconhecimento: Axel Honneth e a teoria crítica. In: HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais** Trad. de Luiz Repa. São Paulo: Ed. 34, 2003.

OLIVEIRA, E. A. de; et. al. O apoiador local como ator estratégico na implementação do QualiSUS-Rede: engenheiros de conexão? **SAÚDE DEBATE**, Rio de Janeiro, v. 41, n. especial, pp. 275-289, mar. 2017.

PAIVA, Luis Henrique; BARTHOLLO, Letícia; MOSTAFA, Joana; AGATTE, Juliana Picoli; CORRÊA, Celso Lourenço Moreira; EMURA, Walter Shigueru. O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil. In: CAMPELLO, Maria Tereza; FALCÃO, Tiago e COSTA, Patrícia Vieira da (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, p. 365-384, 2014.

PRADO, Marco Aurélio M. Movimentos sociais e massa: identidades coletivas no espaço público contemporâneo. In MAIA, Rousiley et. al. **Mídia, esfera pública e identidades coletivas**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006, p. 193-212.

RABELO, Maria Mercedes e SILVA, Marcelo Kunrath. Redistribuição e reconhecimento de cidadania através do Programa Bolsa Família (PBF). **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 34, n. 1, p. 57-90, jul. 2013.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** 3ª ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SALLUM JR., Brasílio e GOULART, Jefferson O. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 24, n. 60, p. 115-135, dez. 2016.

SANTOS, Michelle Costa Marques dos *et al.* A voz do beneficiário: uma análise da eficácia do Programa Bolsa Família. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 6, p. 1381-1405, Dec. 2014.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento Como Liberdade**. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

SOARES, Gláucio Ary Dillon; TERRON, Sonia Luiza. Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial). **Opin. Publica**, Campinas, v. 14, n. 2, nov. 2008.

SPIVAK, Gayatri Chākrovorty. **Pode o subalterno falar?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

STEINER, Philippe. **Altruísmo, Dons e Trocas Simbólicas: Abordagens sociológicas da troca**. São Paulo: Editora UNESP, 2016.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e cidadania**. 2ª ed., São Paulo: Editora 34, 2013.

VARGAS, Eduardo Viana. **Antes Tarde do que nunca.** Gabriel Tarde e a emergência das ciências sociais. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2000.

<https://cps.fgv.br/destaques/fgv-social-comenta-os-cortes-no-bolsa-familia-e-o-aumento-da-extrema-pobreza-no-brasil>

<https://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-acoas/programa-orcamentario/2019?ano=2019>