



GRUPO DE AVALIAÇÃO E ESTUDO DA POBREZA
E DE POLÍTICAS DIRECIONADAS À POBREZA

ISSN 2357-8130

OBSERVATÓRIO
**SOCIAL E DO
TRABALHO**

Ano: 08 (2021) N. 1

Cadernos de Pesquisa

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO
CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19:
desmonte, essencialidade e desafios

Annova Míriam Ferreira Carneiro

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	2
2	A PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL: crise sanitária e implicações na vida social	4
2.1	Configurações da crise sócio-sanitária e da vida social no contexto da COVID-19: acirramento das desigualdades e pobreza.....	5
2.2	O Auxílio Emergencial enquanto estratégia de enfrentamento à pobreza no contexto da pandemia do coronavírus	10
3	(DES) PROTEÇÃO SOCIAL E (DES)CENTRALIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TEMPOS DA PANDEMIA DA COVID-19	18
3.1	(Des) Proteção Social e o direito à Assistência Social no Brasil	18
3.2	Política de Assistência Social em tempos de pandemia no Brasil: desafios para efetivação de um direito constitucional	22
4	CONCLUSÃO.....	30
	REFERÊNCIAS	32

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19: desmonte, essencialidade e desafios

Annova Míriam Ferreira Carneiro¹

1 INTRODUÇÃO

Os Sistemas de Proteção Social, para Giovanni (1998, p. 10), são “[...] as formas [...] que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações”.

No Brasil, o Sistema de Seguridade Social é assentado no tripé: Política de Saúde, Política de Assistência Social e Previdência Social, sistema híbrido por conter políticas de caráter contributivo e não contributivo, como as Políticas de Saúde e Assistência Social regulamentadas por leis específicas. Essa não contributividade se reveste de relevância num país marcado historicamente pela pobreza, miséria, desigualdade social e por uma estrutura de mercado de trabalho que exclui, de parcelas significativas de trabalhadores, a possibilidade de inserção protegida no trabalho. E que, por essa razão, constituem-se os principais demandatários das políticas públicas.

No *Brasil do Presente*, as imposições do ajuste fiscal e das políticas de austeridade, implicam um desmonte de tais políticas, comprometendo o Sistema de Proteção Social. (CARVALHO, 2020). Particularmente, a Política de Assistência Social (PAS), nos anos pós-golpe de 2016, tem sido impactada com cortes orçamentários gradativos, a coincidir com o recrudesimento da pobreza, aumento do desemprego e da precarização do trabalho, vivenciado no país, o que requer ampliação de demandas de proteção social. Desse modo, o país é marcado pelo agravamento da Questão Social e pelo desmonte da Seguridade Social.

A partir desse entendimento, neste caderno de pesquisa, aborda-se a PAS, considerando-a como uma das políticas públicas responsáveis por garantir a proteção social, no contexto social em que está inserida e que a condiciona e determina, a imprimir determinado desenho, de acordo com os interesses sociais e a correlação de forças existente. O intuito desse trabalho é analisar a Política de Assistência Social, no Brasil, no contexto da pandemia do coronavírus,

¹ Assistente Social. Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Pós-doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará (UFC). Atualmente é professora associada nível 1 do Departamento de Serviço Social (DESES)/UFMA. É pesquisadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP).

com destaque para sua essencialidade e processo de desmonte. Efetivamente, nesse contexto envolto a desafios, a PAS afirma-se como política pública essencial, requisitada a oferecer respostas para minorar os efeitos da pandemia, no momento de um processo gradativo de desmonte dessa política.

Este caderno resulta de revisão bibliográfica sobre as temáticas analisadas e de levantamento de dados e informações relacionados à temática central. Nesse sentido, efetivou-se pesquisa documental em relatórios e documentos sobre o período em estudo. A discussão ampliou-se com base em dois Webinários, realizados em 2020, no âmbito do estágio Pós-Doutoral: *Política de Assistência Social: novas configurações em tempos de desmonte da Seguridade Social* e *A Política de Assistência Social em tempos de desmonte (2016/2020): gestão, financiamento e oferta de serviços e benefícios socioassistenciais*.

Ressalta-se, ainda, que essa produção constitui síntese de reflexões, estudos e pesquisas desenvolvidos no interior do GAEPP da UFMA. E, as análises, aqui circunscritas consubstanciam estudos desenvolvidos no pós-doutoramento, realizado, de março/2020 a março/2021, junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, da UFC, sob a supervisão da Profa. Dra. Alba Maria Pinho de Carvalho, desenvolvendo a pesquisa *Formas de Resistência em tempos de Desmonte da Política Nacional de Assistência Social/SUAS*².

² Esta proposta constitui-se em um desdobramento de pesquisa realizada no contexto do projeto: *Avaliando a implementação do Sistema Único de Assistência Social na Região Norte e Nordeste: significado do SUAS para o enfrentamento à pobreza nas regiões mais pobres do Brasil*, realizada em cooperação acadêmica entre pesquisadores integrantes de programas de pós-graduação dos estados do Maranhão, Ceará e Pará.

2 A PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL: crise sanitária e implicações na vida social

A disseminação do novo coronavírus (SARS-CoV-2) teve início na China, em 2019, resultando na pandemia da COVID-19 que acometeu o mundo, em 2020, e se espalhou pelos países no contexto de uma crise estrutural do capitalismo que tem resultado em mudanças no mundo do trabalho e no processo de produção, com impactos na vida social. No Brasil, assiste-se com a pandemia a acentuação das desigualdades sociais, já agravadas com a aprovação da Reforma Trabalhista, durante o Governo de Michael Temer (2016), Reforma da Previdência Social, no Governo de Jair Bolsonaro (2019) e com a instituição da Emenda Constitucional nº 95, 15 de dezembro de 2016 que congelou por 20 anos os investimentos em áreas sociais. (BRASIL, 2016).

Na composição desse processo de desigualdade social, há um enorme contingente de pessoas em situação de pobreza que representava 25,0% da população do Brasil, 49,5% do Nordeste e 56,1% do Maranhão, no mês de março de 2020, período de maior disseminação da pandemia de Covid19 no Brasil. (SOUSA, 2020, p. 1).

Dados da Síntese de Indicadores Sociais (SIS) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019) expressam o aumento da pobreza extrema, no país, que atingiu 13,5 milhões de pessoas, em 2018, alcançando o maior nível em sete anos. Neste mesmo ano, os extremamente pobres viviam com uma renda mensal per capita inferior a R\$ 145,00, considerando-se o critério adotado pelo Banco Mundial para identificar a condição de extrema pobreza. A SIS aponta, ainda, que a pobreza atinge sobretudo a população preta ou parda, que representa 72,7% dos pobres, ou seja, 38,1 milhões de pessoas. (IBGE, 2019). Aponta que cerca da metade dos brasileiros (47%), situados abaixo da linha de pobreza, em 2018, encontravam-se nos Estados da região Nordeste e, dentre estes, o Estado do Maranhão destaca-se com maior percentual de pessoas com rendimento abaixo da linha de pobreza, 53,0%. As condições de moradia também expressam a pobreza, no Brasil, visto que 56,2% da população abaixo da linha da pobreza, ou seja, 29,5 milhões de pessoas não têm acesso a esgotamento sanitário, 25,8% (13,5 milhões) não são atendidos com abastecimento de água por rede e 21,1% (11,1 milhões) não têm acesso à coleta de lixo. (IBGE, 2019).

De acordo com o Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2019), o Brasil ocupa a sétima posição de país mais desigual do mundo, ficando atrás apenas de países do continente africano. Os dados, baseados no coeficiente Gini, mostram que o Brasil apresentou índice de 53,3, o que representa elevada desigualdade e forte concentração de renda. Todavia, o país apresentou, em 2018, um IDH - Índice de Desenvolvimento Humano considerado alto, 0,761, o que expressa efeito negativo, quando esse valor tem descontada a

desigualdade, visto que a parcela dos 10% mais ricos do Brasil concentra cerca de 42% da renda total do país.

Os dados expressam um aprofundamento da pobreza, no país, num contexto marcado por um projeto conservador que vem desestruturando, sobretudo conquistas sociais e trabalhistas, com declínio da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e aumento expressivo do déficit público. Contexto este inaugurado com o golpe de 2016, a partir da aprovação pelo Congresso Nacional do impeachment da presidenta Dilma Rousseff, em seu segundo mandato, o que ocasionou a ascensão do Vice-Presidente, Michel Temer, à Presidência da República.

Para Silva (2019, p. 299) nesse contexto o Estado brasileiro torna-se:

[...] conservador e autoritário, profundamente submetido aos interesses do capitalismo financeiro internacional, com verdadeiro desrespeito a princípios democráticos que vinham regendo a sociedade brasileira, cuja consequência de maior destaque é um amplo retrocesso dos direitos sociais e trabalhistas, além de desativação e redução de programas sociais relevantes para a população pobre.

Com a pandemia há o recrudescimento da situação de vulnerabilidade social de significativo número de famílias brasileiras, resultante do aumento do desemprego, elevação da informalidade no país, dentre outros determinantes, em meio a uma crise que tende a se prolongar. De forma incontestada, a tragédia da COVID-19 revela, com nitidez, a necessidade de adoção de medidas efetivas, pelo Governo federal e demais esferas, na perspectiva de enfrentar a disseminação vertiginosa do coronavírus, no país, bem como de mitigar os impactos da pandemia na população, sobretudo na parcela que vive em condições de pobreza.

2.1 Configurações da crise sócio-sanitária e da vida social no contexto da COVID-19: acirramento das desigualdades e pobreza

Em um cenário de avanço da pobreza, em meio a uma forte recessão econômica, com as políticas públicas de corte social combatidas, pelo desfinanciamento dos sistemas públicos, taxa média de desemprego de 11,9% e taxa de informalidade de 41,1%, em 2019, (IBGE, 2020b), tem início a pandemia da COVID-19, no Brasil, com forte tendência de acirramento do processo de degradação das condições de vida de parcelas significativas da população. Isso porque a economia brasileira já estava fragilizada e com baixas perspectivas de crescimento, com subutilização da força de trabalho, precariedade no trabalho e patamares elevados de pobreza, o que significou capacidade baixa de resistir à crise. (OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES, 2020).

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios COVID-19 (PNAD COVID-19), de agosto/2020, informam que a população desocupada, no Brasil, atingiu 12,9 milhões de pessoas, o que significou um aumento de 27,6% desde maio, mês em que esse número era de 10,1 milhões. (IBGE, 2020b). Comparando-se os meses de julho e agosto, 2020, observa-se o aumento da taxa de desocupação em 0,5 ponto percentual, passando de 13,1% para 13,6%. Entre as mulheres essa taxa foi 16,2%, maior que a dos homens, com 11,7% e maior entre pessoas de cor preta ou parda (15,4%) do que para brancos (11,5%). Para os grupos com nível superior completo ou pós-graduação as taxas foram menores, 6,8%. A PNAD COVID-19 informa que a pandemia ocasionou o afastamento de 3,4 milhões de pessoas do trabalho, devido a necessidade de distanciamento social, 21,8 milhões de pessoas ocupadas receberam um rendimento menor do que o normal, 1,6 milhões foram afastadas do trabalho e deixaram de receber remuneração no mês de agosto. (IBGE, 2020b).

Essa situação é ratificada em Relatório da OXFAM Internacional (2020) ao mostrar que a crise econômica desencadeada pela pandemia se fundamenta num modelo econômico que obrigada significativas parcelas de trabalhadores a pagar o preço da pandemia sem ter garantida a proteção social, modelo que tem priorizado o lucro de grandes empresas sobre a vida dos mais pobres. É emblemático o fato de que, no Brasil, enquanto a maioria perdeu emprego e renda, visto que cerca de 40 milhões de trabalhadores estão na informalidade, 13 milhões de pessoas estão desempregadas e milhares de empresas (micro, pequena e média) tiveram que fechar, os 42 bilionários do país aumentaram sua riqueza em mais de R\$ 180 bilhões em 4 (quatro) meses de pandemia, constatação que ratifica que os efeitos da pandemia têm sido desiguais.

Os dados apresentados circunscrevem o quadro de acirramento das desigualdades e apartações que marcam o Brasil. De fato, com a crise sanitária os segmentos mais atingidos são os mais vulneráveis, aqueles que vivem às margens da vida social, vivenciando dificuldades para proteger-se do coronavírus e para ter acesso aos serviços de saúde, estes à beira de colapsar, pela elevação das demandas por: atendimento, leitos em unidades de saúde e, especialmente de UTI. Decisivamente, no contexto da pandemia do coronavírus, *não estamos no mesmo barco*, visto que, embora a pandemia atinja a todos, sem dúvida, atinge de forma diferenciada e de modo mais intenso e perverso a vida dos mais vulneráveis, como expressão *legítima* da desigualdade social existente no país. Assim, as possibilidades de enfrentamento da pandemia são desiguais, pois dizem respeito à inserção de cada indivíduo e suas famílias na sociedade. Ou seja, as possibilidades de enfrentamento da pandemia dependem do acesso, tipo, qualidade e cobertura do Sistema de Proteção Social, das racionalidades políticas envolvidas nesse processo, do grau de estruturação do mercado de trabalho, dentre outros aspectos.

Face à crise humanitária desencadeada pela pandemia da COVID-19, vive-se o agravamento do risco de sobrevivência, no Brasil, impactando de forma mais intensa os mais pobres, os mais vulneráveis tradicionalmente. Trata-se de uma ameaça para toda a humanidade que é vivenciada de maneira diferenciada pelos diversos países atingidos, bem como pelos indivíduos e suas famílias no que diz respeito à capacidade de respostas para atendimento das demandas postas para o seu enfrentamento. Nesta direção, Domingues, Freire e Magalhães (2020, p. 3), em estudo sobre os impactos da crise econômica provocada pela disseminação do coronavírus afirmam que:

[...] as famílias de classe mais baixa são mais vulneráveis, usam mais transporte público, ônibus lotados, moram em aglomerados, têm uma proporção de idosos mais vulneráveis e assim por diante. Para além do efeito que vai ocorrer em relação ao mercado de trabalho e na estrutura produtiva da economia, tem também o efeito de maior vulnerabilidade. Exatamente pela situação precária em que as famílias se encontram. E há também uma tendência maior de adoecimento dessas famílias.

Isso significa que a pandemia se constitui ameaça maior para os 12 milhões de desempregados, os 40 milhões de autônomos, informais e precarizados e os 42 milhões de pessoas do Cadastro Único (FRENTE NACIONAL EM DEFESA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2020), visto que nem mesmo as principais medidas de prevenção recomendadas, como lavar as mãos, usar álcool em gel e manter o distanciamento social, são acessíveis e possíveis para grande parte da sociedade brasileira.

A pandemia acirra e põe em evidência um quadro de pobreza e de desigualdade social preexistente, no país, e afeta especialmente a população mais vulnerável, sobretudo as pessoas que se encontram em condições desiguais por questões étnico-racial, gênero, territorial, dentre outras. Situação que demanda a construção de uma agenda pública, para além da transferência de renda, em consonância com as demandas postas pela população, tendo em vista que significativas parcelas de trabalhadores foram atingidas com a redução ou perda de trabalho e renda, em decorrência da necessidade de isolamento social, imposta pela circulação do vírus.

Trata-se, portanto de uma conjuntura crítica com desafios e implicações para a vida em sociedade, a qual impõe aos gestores públicos, além da tomada de decisão, no sentido de enfrentar a forte pressão sobre os sistemas públicos, sobretudo de saúde, educação e assistência social, lidar com os impactos da pandemia na economia, relações de trabalho, sociabilidade, dentre outros. Todavia, o Brasil tem experimentado uma espécie de negacionismo da ciência e da pandemia, conforme destacado por Avritzer (2020, p. 7), “O capitão resolveu lançar todas as fichas na negação da pandemia. Bolsonaro entrou em rota de colisão com os governadores, com o Supremo Tribunal Federal (STF), com o ministro da Saúde e com uma parte significativa

do seu ministério”. Dados do Boletim nº 9 do Observatório das Desigualdades (2020, p. 4) apontam na mesma direção:

No Brasil, a omissão de uma coordenação federal e de protocolos comuns de adoção de medidas de enfrentamento à epidemia e distanciamento social fez com que cada estado e cada município, em grande medida, estabelecessem – ou não – sua própria estratégia e prioridades, gerando bastante variação.

Importante observar que, diante da crise humanitária, os diversos países foram desafiados a adotar medidas para o seu enfrentamento. Isso significa que o Brasil também teria que se posicionar, através do Governo Federal e das outras esferas de governos, no sentido da implementação de medidas sanitárias e não sanitárias durante a pandemia do coronavírus tais como: preservação da renda, garantir proteção aos mais vulneráveis, viabilizar o distanciamento social, como forma de contenção do vírus e preservar a economia para retomada no pós-pandemia. “É uma situação de emergência, em que se age com todos os meios legítimos disponíveis para poupar vidas e o colapso da economia e depois discute como reorganizar a sociedade, a economia e o Estado” (OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES, 2020, p. 12).

Todavia, assiste-se, no Brasil, a um quadro de instabilidade no que diz respeito ao enfrentamento da pandemia, cuja coordenação geral é responsabilidade do Governo Federal. Isso porque o Presidente mostra-se contrário às orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS): desincentiva o isolamento social, insiste em instituir a cloroquina, medicamento sem confirmação científica sobre sua eficácia no combate à COVID-19; minimiza suas consequências nefastas na vida dos brasileiros, bem como o número de mortos (AVRITZER, 2020). Em síntese, conforme afirma o autor, o Bolsonarismo, como expressão do autoritarismo, não aceita uma resposta politicamente organizada à crise do coronavírus, porque implicaria na reabilitação da política, e este opera mediante a antipolítica por meio da rejeição às instituições políticas (partidos, câmara, senado, judiciário).

Indiscutivelmente, no Brasil, soma-se à pandemia da COVID-19, a configuração do bolsonarismo, marcante na cena brasileira. Nessa direção, Santos (2020), ao refletir sobre o momento de crise provocada pela pandemia de COVID-19, analisa como os países neoliberais vêm enfrentando seus impactos. Especificamente sobre a realidade brasileira o autor constata a existência de uma dupla pandemia: a da COVID-19 e a do bolsonarismo.

Na trágica conjuntura da crise humanitária provocada pela pandemia da Covid-19, o Brasil vivencia o bolsonarismo e suas mazelas. Portanto, irrefutavelmente, o Brasil vivencia duas pandemias que se interpenetram numa perversa configuração: a da Covid-19 e a do governo Bolsonaro (ARAÚJO; CARNEIRO; CARVALHO, 2021, p. 9).

Como consequência e forma de protesto contra a condução da crise sanitária pelo presidente forma-se, no país, uma nova aliança pelo fim da antipolítica, que não é de esquerda, é de centro, com maioria na Câmara e no Senado e apoio do judiciário, governadores e prefeitos. Esse bloco tensiona com o presidente pelo reestabelecimento do bom senso na organização das políticas públicas, especialmente da saúde.

Se por um lado o presidente perde apoios da classe média, pela forma de condução da crise do coronavírus e pela negação da ciência, reabilitada no plano da opinião pública, de outro teve aumentada sua aprovação de 32% para 37%, segundo pesquisa da Datafolha Instituto de Pesquisas (2020). A pesquisa aponta para o avanço da aprovação de Bolsonaro principalmente entre os mais pobres, no contexto de implementação do Auxílio Emergencial, instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, para atendimentos dos segmentos vulneráveis com a pandemia. Para Jean Marc Von Der Weid (2020, p. 2-3), referindo-se aos atendidos com o Auxílio, o governo garantiu a questão mais básica com que as pessoas têm que lidar no cotidiano: comprar alimentos e “[...] como quem distribui o dinheiro é o governo, ele virou o pai de todos”.

Nesse contexto, em que o Brasil perdeu mais de 311 mil vidas (março/2021) com a pandemia da COVID-19, a preocupação da sociedade com a preservação de vidas permanece por várias razões: o vírus permanece circulando, modificando-se geneticamente, há morosidade, politização e impasse na negociação para aquisição dos imunizantes, com consequente lentidão na vacinação³, existência de descompasso entre governo federal, estaduais e municipais pela letargia apresentada pelo Ministério da Saúde, a desestruturação do mercado de trabalho eliminou postos de trabalho com forte perda da renda que garantia o sustento de inúmeras famílias. Esses aspectos fazem exacerbar a preocupação com a fome existente no país, cerca de 10,3 milhões de brasileiros tinham alimentação considerada ruim e insuficiente já em 2018. (IBGE, 2020b). Situação que pode adquirir contornos mais críticos em decorrência da pandemia, visto o aumento do desemprego, a inflação, o crescente empobrecimento da população. Todavia, o vírus não pode ser identificado como responsável exclusivo pelo acirramento da fome, posto a existente fragilidade no enfrentamento à pobreza desde 2016, culminando com o reingresso do Brasil ao Mapa da Fome, em 2018, conforme IBGE (2020a).

³ A vacinação teve início, no Brasil, no dia 18 de janeiro de 2021. E até o mês de março/2021, foi imunizado apenas 7,2% da população brasileira com a primeira dose.

2.2 O Auxílio Emergencial enquanto estratégia de enfrentamento à pobreza no contexto da pandemia do coronavírus

A presente análise parte do entendimento de que o debate sobre a pobreza deve estar circunscrito ao campo dos direitos humanos, extrapolando a noção restrita de carência de renda ou material. Nesta perspectiva, a ampliação da concepção de pobreza - levando-se em consideração suas diferentes manifestações tipológicas - percebida na sua historicidade e multidimensionalidade, pode ensejar a formulação de políticas públicas mais equitativas, voltadas para o exercício da cidadania. Nesta direção, Martins (2002, p. 10) aponta que:

Não se trata apenas de gerir a distribuição de renda, como pensam muitos que se deixaram fascinar pelo economicismo ideológico produzido pela mesma economia iníqua causadora da pobreza que condenamos. Trata-se da distribuição equitativa dos benefícios sociais, culturais e políticos que a sociedade contemporânea tem sido capaz de produzir, mas não tem sido capaz de repartir. A questão é muito mais social que econômica.

A concepção de pobreza considerada, neste estudo, é a que a define, enquanto um fenômeno social multidimensional, complexo e estrutural, por resultar das relações fundadas na desigualdade social, estabelecidas pelos homens, no processo histórico de produção social.

Em um cenário de avanço da pobreza, com a pandemia, com as políticas públicas combatidas pelos cortes sociais, pelo desfinanciamento e desestruturação dos sistemas públicos, há o acirramento do processo de degradação das condições de vida de parcelas significativas da população brasileira. Trata-se, portanto, de uma conjuntura crítica, permeada de desafios a impor aos gestores das diferentes esferas de governo a adoção de medidas, com vistas a mitigar os impactos da crise na população. Dentre as medidas, a mais expressiva refere-se à transferência de renda direta à indivíduos/famílias em situação de vulnerabilidade, mediante o pagamento do Auxílio Emergencial, pelo Governo federal.

Considerando a situação de pobreza, miséria e desemprego agravados com a pandemia da COVID-19, foi instituída a renda emergencial pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, constituindo-se num auxílio com duração de 3 (três) meses, a princípio, estendido por dois meses, com valor mensal de R\$ 600,00 e com uma segunda expansão até dezembro, mas com o benefício mensal reduzido para R\$ 300,00. (BRASIL, 2020a). Esse valor foi pago a até duas pessoas por família e tiveram direito ao benefício em dobro as mulheres chefes de famílias. Esse benefício, inicialmente, dirigido aos trabalhadores autônomos, informais, microempreendedores individuais (MEI), beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) e inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), teve seu público alvo ampliado pela Lei nº 13.998, de 14 de maio de 2020, com a inclusão de mães com idade inferior

a 18 anos, assim como de outros trabalhadores: diaristas, taxistas, catadores de materiais recicláveis, feirantes, pescadores artesanais, garçons, dentre outros. Para ter acesso ao Auxílio Emergencial, em 2020, os requerentes tiveram que atender aos seguintes critérios: ser maior de 18 anos, exceto mães com menos de 18 anos; pertencer a família cuja renda per capita mensal não ultrapasse meio salário mínimo ou que a renda familiar total mensal seja de até três salários mínimos e não ter recebido, em 2018, rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70.

De acordo com os dados da Pnad Contínua 2019, os elegíveis ao Auxílio Emergencial somavam cerca de 60 milhões de indivíduos (29,1% da população). A maioria era beneficiário do Programa Bolsa Família (29,7%) ou se encontravam no perfil do Cadastro Único, mesmo não sendo beneficiário de programa social (52,4%). O total de pessoas elegíveis sem perfil CadÚnico totalizava 10,9 milhões (5,2% da população e 17,9% dos elegíveis). (IBGE, 2020c). Segundo o Ministério da Cidadania, os pagamentos, na primeira fase de vigência do Auxílio, em 2020, alcançaram mais de 68 milhões de pessoas, com investimentos de cerca de R\$ 294 bilhões para pagamento das parcelas nos diferentes ciclos. (VERDÉLIO, 2021).

A recriação do Auxílio Emergencial, decorrente da continuidade e recrudescimento da pandemia, no Brasil, foi garantida, mediante instituição da Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021, que fixou o tempo de concessão do benefício em quatro parcelas, a iniciar no mês de abril. Nessa nova fase de concessão do Auxílio, o Governo Federal fixou o valor do benefício em R\$ 250,00 por pessoa (BRASIL, 2021). E diferente da primeira fase, somente uma pessoa por família poderá recebê-lo. Houve redução também no benefício direcionado à mulher provedora de família monoparental, cujo valor mensal foi definido em R\$ 375,00, ao invés do benefício ser duplicado, como na primeira fase. Ademais, o valor do benefício definido para a família unipessoal, categoria incluída nessa etapa, é pouco expressivo, limitado a R\$150,00 mensais.

A pandemia completou um ano, no Brasil, sem controle e o país vivencia o que especialistas denominam de uma segunda *onda* do coronavírus, de forma mais intensa, com elevação, em ritmo acelerado, do número de casos e óbito. O Brasil registrou, até março de 2021, mais de 12,5 milhões de casos de pessoas com COVID-19 e mais de 311 mil vidas foram ceifadas pela doença. (BRASIL, 2020e). Concomitante a esta situação, há o acirramento da crise econômica e social, da informalidade, do desemprego, da inflação, que atinge sobremaneira os mais pobres, a exigir medidas de contenção da circulação do vírus e de proteção da população mais vulnerável.

Dentre as medidas, a continuidade do Auxílio Emergencial se impõe pela necessidade de isolamento social, que restringe atividades de determinados segmentos de

trabalhadores. Todavia, essa expectativa parece ser frustrada com a instituição da Medida Provisória nº 1.039/2021, que inclui um valor de benefício baixo, duração limitada, redução do público beneficiário, com poucas possibilidades de impactar positivamente a vida do público alvo. Ademais, o novo Auxílio não admite novos cadastramentos, ou seja, exclui a possibilidade de acesso das pessoas que perderam o emprego, após a primeira fase de pagamento do Auxílio, e quem não acessou o benefício em 2020. De fato, os novos critérios de elegibilidade do público excluem determinados grupos de pessoas.

Em relação à exclusão de beneficiários que tiveram benefício cancelado na primeira ou na segunda fase do programa, sob o argumento de que não se enquadravam nos critérios estabelecidos, é preciso atentar para frequentes falhas nas bases de dados do governo e a demora em realizar a reavaliação desses casos. Esses problemas não deveriam prejudicar aqueles que são, de fato, público-alvo do programa, mas apenas excluir aqueles que efetivamente não estejam necessitando do Auxílio. (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2021, p. 6).

Dentre as questões que envolvem a implementação do Auxílio Emergencial, o valor do benefício permanece como ponto polêmico, visto que desde a sua criação, quando os países discutiam a necessidade de proteção à renda da população vulnerável com a crise do coronavírus, o Governo Federal insistiu em destinar valores ínfimos aos vulneráveis, R\$ 200,00 proposto na primeira etapa e valores diversos na segunda, que no limite podem alcançar R\$ 375,00, dependendo do perfil da família. Valores mínimos, portanto, incapazes de contribuir de forma significativa no enfrentamento às consequências da pandemia, inclusive para garantir a segurança alimentar.

Os novos valores procuram atender orientação do “mercado financeiro”, que avalia que o Estado brasileiro não deve aplicar os recursos necessários para proteger a população, mas, sim, limitar-se a implementar reformas liberalizantes e buscar o equilíbrio das contas públicas. (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2021, p. 3).

O tamanho do programa está diretamente ligado às escolhas econômicas e políticas dos últimos anos: baixo crescimento, forte desregulamentação dos direitos trabalhistas, redução dos serviços públicos e desestruturação do mercado de trabalho e de políticas de transferência de renda em nome de medidas neoliberais. (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2021, p. 7).

De todo modo, a implementação do Auxílio Emergencial constitui-se na ação mais expressiva do Governo Federal, no contexto da pandemia, para atendimentos dos segmentos vulneráveis, embora não tenha sido criado por iniciativa do Executivo, posto que resultou de um processo de luta dos trabalhadores, dos movimentos sociais, conselhos, fóruns, colegiados, organizações sociais, dentre outros sujeitos sociais para garantia de uma renda emergencial. Conquista essa que assegurou um valor de benefício de R\$ 600,00 para o público elegível contra

a proposta de R\$ 200,00 do Poder Executivo, ambos insuficientes para garantir o atendimento das necessidades das famílias no contexto da pandemia. Todavia, há que se destacar a importância do benefício para as famílias que perderam ou tiveram sua renda reduzida pela necessidade de isolamento social.

Indiscutivelmente, esse auxílio emergencial constitui uma alternativa frente ao caos social, instaurado com a pandemia. No entanto, esta medida que, inclusive, vai de encontro à política de ajuste fiscal que orienta o governo, teve o efeito ideológico de legitimação de Bolsonaro por parte significativa dos beneficiários (CARNEIRO; CARVALHO, 2020, p. 6).

Para Weid (2020, p. 2-3), referindo-se aos atendidos com o Auxílio, o governo garantiu a questão básica com que as pessoas têm que lidar no cotidiano: comprar alimentos e “[...] como quem distribui o dinheiro é o governo ele virou o pai de todos”, de maneira análoga a denominação atribuída a Getúlio Vargas de *pai dos pobres*.

Chama atenção o não reconhecimento do Auxílio Emergencial, enquanto um benefício eventual, situado no âmbito da PAS, como segurança de renda e de sobrevivência, visto que assume características suplementares, sua oferta é temporária, possui caráter emergencial como sua própria denominação aponta. De acordo com o Informe da Frente Nacional em Defesa do SUAS (2020, p. 3):

[...] é preciso dizer explicitamente que a renda emergencial e temporária para atender à situação de calamidade não foi reconhecida como um benefício eventual previsto e já regulado nas provisões do SUAS, embora se enquadre perfeitamente nas definições constantes do art. 22 da LOAS. É importante dizer que a renda emergencial, ainda que criada e operada fora do SUAS, é um benefício eventual, pois assume suas características.

A definição de benefícios eventuais disposta na Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, Lei do SUAS, que aprimora a LOAS, ratifica esse entendimento:

Art. 22 Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias, em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. (BRASIL, 2011).

Ademais, o Auxílio Emergencial situa-se no âmbito da Política de Transferência de Renda, consistindo numa transferência de renda focalizada sem condicionalidades. A respeito da Política de Transferência de Renda, Silva (2002) ratifica o entendimento de que, pelo seu caráter não contributivo, essa política é considerada no âmbito da Assistência Social. Nesse sentido, analisando a temática no contexto brasileiro, a define como:

[...] uma Política Pública que se situa no contexto do Sistema Brasileiro de Proteção Social, concebida enquanto uma Política de Assistência Social por independer de contribuição prévia, materializando-se mediante programas de transferência monetária a famílias ou a indivíduos. (SILVA, 2002, p. 3).

A oferta do Auxílio Emergencial sem referência a uma Política Pública, tende a personificar o benefício na *figura* de quem o concede e não se traduz como direito social para o cidadão. Pode se apresentar como dádiva, benemerência, bondade ou favor, reforçando uma cultura assistencialista e clientelista que tem marcado historicamente as políticas sociais, no Brasil, especialmente a Política de Assistência Social. Em síntese, é preciso demarcar o Auxílio, enquanto um direito de cidadania no processo de sua oferta, em atendimento às necessidades básicas de indivíduos e famílias, intensificadas pela situação de emergência e de calamidade pública ocasionada pela COVID-19.

Ademais, embora o Auxílio Emergencial, instituído pelo Governo Federal, tenha características dos Benefícios Eventuais, previstos na PAS para o enfrentamento de situações de vulnerabilidade temporária, de calamidade pública, dentre outras, sua instituição não foi referenciada ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Ou seja, não houve vinculação do Auxílio a um direito inscrito em uma Política Pública, no caso na Assistência Social. Sua não vinculação, ratifica a existência de uma cultura de Política Social, no Brasil, que reforça a personificação do benefício na figura de quem o concede e fortalece posturas assistencialistas e clientelistas ao transmutar direito em favor/dádiva, em detrimento da ênfase a cultura do direito, a ser assimilada sobretudo pelos usuários das políticas sociais (CARNEIRO, 2020b).

Mascaro (2020 apud OHANA, 2020, p. 8), referindo-se ao Auxílio Emergencial, ratifica esse entendimento, ao assinalar que o presidente “[...] reivindica à sua imagem o protagonismo da condução da crise”. Segundo o autor:

É um grande espetáculo de afirmação do poder que ele anuncie que o auxílio emergencial, a grande sustentação política às classes pobres, não seja uma política de Estado como o Bolsa Família. Porque, ao ser uma política de Estado, num primeiro momento o Lula ganhou louros, mas em seguida as pessoas enxergaram como um direito (MASCARO, 2020 apud OHANA, 2020, p. 8).

Considerando a primeira fase de implementação do Auxílio, pôde-se identificar alguns aspectos dificultadores referentes ao processo de concessão tais como: a não observância da prontidão de atendimento que a situação requer, mais de 7 milhões de elegíveis para receber a renda básica não têm acesso à internet, risco de contágio por aglomeração nas agências, falta de acesso a celular, dificuldade de inserir dados no aplicativo, instabilidade do sistema, constrangimentos, desinformação e não inclusão das equipes dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), existentes no país, no processo de concessão do Auxílio. (REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIEDADE, 2020). Conforme ratificam Alves e Siqueira (2020, p. 79) “[...] A medida para garantir uma renda mínima aos brasileiros em situação mais

vulnerável, por causa do impacto econômico da pandemia do novo coronavírus, apresentou furos e expôs parte importante da população à contaminação”.

A Rede de Políticas Públicas e Sociedade (2020, p. 1), apresenta os limites referentes ao processo de implementação do Auxílio Emergencial, com destaque aos seguintes aspectos:

O governo optou pela implementação tecnológica que apresenta problemas por conta da baixa familiaridade e acesso da população de baixa renda às Tecnologias de Informação e Comunicação (aplicativos, telefones e computadores); 7,4 milhões de elegíveis que precisam acessar essas tecnologias vivem em domicílios que não têm acesso à internet; Ao escolher a opção 100% tecnológica e concentrada basicamente na Caixa Econômica Federal o governo dificultou o acesso à RBE para uma parcela importante da população. Longas filas e aglomerações aumentaram a exposição ao risco de contágio à Covid-19 dessa população; A articulação com governadores e prefeitos por meio de uma estratégia de mobilização da estrutura, serviços e mão-de-obra especializada da rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) minimizaria os enormes gargalos da implementação, permitiria agilizar o cadastro e o acesso ao benefício dos mais vulneráveis.

Pesquisa realizada, no Estado do Maranhão, junto aos técnicos e gestores do SUAS dos 217 municípios maranhenses, ratifica essa situação, ao constatar a existência de limites de acesso do público-alvo, conforme verificado nos diferentes Estados brasileiros, tais como: ausência de telefonia móvel e internet em algumas localidades distantes das sedes dos municípios, ausência de rede bancária e correspondentes em alguns municípios, inexistência de recursos suficientes para pagamento dos benefícios, dentre outros. Conforme mostrou a pesquisa, diante das dificuldades surgidas com a gestão do Auxílio Emergencial, gestores e técnicos da Assistência Social, no Maranhão, realizaram encaminhamentos para superação das dificuldades de acesso tais como: orientações às lideranças locais sobre procedimentos para acesso ao Auxílio e resolutividade dos problemas surgidos, distribuição de chips para viabilização do cadastro, acompanhamento do processo de análise e liberação do benefício, orientações quanto aos procedimentos para acesso ao Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC) nesse contexto. (VIEIRA, 2020a).

No que se refere, especificamente, à Política de Assistência Social, constata-se que, embora a implementação do Auxílio Emergencial tenha gerado demandas para gestores e técnicos da Assistência Social, este não foi concebido com a participação dessa Política. “Foi um benefício gestado no campo do econômico, puramente, e utilizou aplicativos tecnológicos para acesso do público que ficou sem trabalho e renda no momento da pandemia.” (VIEIRA, 2020b, p. 7). Todavia, demandas têm sido apresentadas, pela população, a despeito de nenhuma vinculação ter sido feita a esta Política. A esse respeito Vieira (2020a, p. 4) ratifica o entendimento de que o Auxílio Emergencial:

[...] apesar de ter sido uma conquista da sociedade brasileira por meio do parlamento que propôs e aprovou a legislação, e assumida pelo governo, passou ao largo do SUAS

e foi implantado numa concepção de operacionalização estritamente bancária, gerando dificuldades de acesso que rebatem nas secretarias municipais de assistência social para resolução de soluções para as quais o SUAS não foi credenciado.

Para Alves e Siqueira (2020, p. 81) “[...] o pano de fundo das ações de urgência para o enfrentamento do vírus nefasto aparece como um cenário oportuno para que se efetive em sua totalidade o desmonte da seguridade social”. No tocante à Assistência Social, as autoras destacam:

[...] a substituição automática e/ou voluntária dos programas de transferência de renda temporários, por um período de 03 meses, por conta de uma diferença ínfima em seu valor, ou seja, o auxílio emergencial de R\$ 1.200,00 é maior que o Benefício de Prestação Continuada previsto na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) (ALVES; SIQUEIRA, 2020, p. 81).

Tal medida contraria o previsto na PAS no que diz respeito aos princípios e diretrizes de controle social e gestão dos serviços e benefícios, visto que

[...] negligenciou e ignorou a sua própria estrutura quanto à atenção básica via Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e o trabalho desenvolvido por assistentes sociais no que se refere ao estudo da realidade e perfil das/os usuárias/os da referida política. (ALVES; SIQUEIRA, 2020, p. 82).

Convém acrescentar, a estes desafios, que o Auxílio Emergencial por si só não garante a proteção social exigida em decorrência da pandemia, visto a necessidade de atendimento das famílias por diferentes políticas públicas que propiciem a sustentação necessária nesse contexto. A pobreza, no Brasil, é um fenômeno histórico, estrutural e multidimensional e que, portanto, deve ser enfrentado por diferentes políticas, considerando a intersectorialidade, tais como: saúde, educação, assistência social, habitação, segurança alimentar, trabalho, dentre outras.

Aspecto que não desconsidera a relevância da transferência de renda para indivíduos e famílias em situação de pobreza, sobretudo em uma conjuntura pandêmica, visto que “[...] a renda tem enorme influência sobre o que podemos ou não podemos fazer. A inadequação da renda frequentemente é a principal causa de privações que normalmente associamos à pobreza.” (SEN, 2000, p. 92).

As críticas dirigidas ao processo de implementação do Auxílio Emergencial, não descaracterizam sua importância para os segmentos vulneráveis com a pandemia ou que tiveram sua situação de pobreza agravada nesse contexto. Ademais, é inquestionável a redução do impacto da pandemia na economia propiciado com a concessão do Auxílio, embora seja temporária. Maria Ozanira da Silva e Silva (2020, p. 4871) no processo de construção de uma possível explicação para a prevalência de programas de transferência de renda tem como pressuposto: “[...] ser a transferência monetária revestida de três funções que legitimam e

destacam esses programas: ao mesmo tempo que atendem a necessidades básicas dos pobres, dinamizam a economia e contribuem para legitimação dos governantes”.

A criação e implementação do Auxílio Emergencial, na pandemia, expõe limites, desafios e impactos positivos no enfrentamento das vulnerabilidades, ocasionadas pela COVID-19, no Brasil. Ademais, tem recolocado o debate sobre propostas de programas de transferência de renda com maior abrangência, inclusive sobre renda básica⁴ iniciado pelo vereador Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores (PT) há mais de trinta anos.

⁴ Para a Rede Brasileira de Renda Básica ([2021], p. 1) essa deve constituir-se por “[...] um pagamento em dinheiro periódico entregue incondicionalmente a todos individualmente, sem necessidade de testes de meios ou requisitos de trabalho”.

3 (DES) PROTEÇÃO SOCIAL E (DES)CENTRALIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TEMPOS DA PANDEMIA DA COVID-19

A grave crise sanitária da COVID-19 ocorre em meio ao sucateamento das políticas públicas, notadamente daquelas que compõem a Seguridade Social brasileira: Saúde, Assistência Social e Previdência Social. Conforme enfatizam Carvalho e Araújo (2020), o Brasil vivencia duas pandemias, que se entrelaçam e confluem de modo perverso: a da COVID-19 e a do governo Bolsonaro que desconsidera a Seguridade Social brasileira, inscrita enquanto Sistema na Constituição Federal Brasileira de 1988.

No que diz respeito à Política de Saúde, o processo de privatização em curso, com ínfimos investimentos na manutenção do Sistema Único de Saúde (SUS), tem provocado deficiências em sua estrutura, a impactar o funcionamento dos hospitais e unidades de atendimento, com quadro defasado de recursos humanos, insuficiência de equipamentos e insumos para garantir a oferta dos serviços. De fato, a vida social brasileira, na pandemia, revela com maior nitidez carências históricas na saúde brasileira, diante do crescimento das demandas.

A pandemia, ocorre em um contexto de desestruturação da Previdência Social pública, com redução expressiva de concessão dos benefícios, deficiência na infraestrutura para oferta qualificada dos serviços e redução da quantidade de recursos humanos. A contrarreforma, ocorrida em 2019, aumentou a idade mínima para aposentadoria, reduziu a pensão por morte, dentre outras medidas instituídas, que agravaram a precarização de vida dos trabalhadores.

Por sua vez, a Política de Assistência Social, também, vem sendo submetida a um processo de desmanche, a partir do Golpe de 2016. Para Carneiro, Araújo e Araújo (2019), a Política de Assistência Social sofre profunda inflexão, com a implementação de uma agenda pelo Governo Temer, reafirmada pelo governo Bolsonaro a impactar nos avanços, até então alcançados pela Política, com aceleração do processo de desfinanciamento, e consequente comprometimento do funcionamento do SUAS. Ademais, sua definição, enquanto *serviço essencial*, no contexto da pandemia do coronavírus, a ser mantido durante a vigência de medidas de isolamento social, desvela questões, que já vinham sendo enfrentadas no âmbito do SUAS, em decorrência do desfinanciamento, que precisam ser enfrentadas para atender às demandas que aumentam de forma exponencial em decorrência da crise.

3.1 (Des) Proteção Social e o direito à Assistência Social no Brasil

Embora a fraternidade, a igualdade e a proteção social constituam-se pilares formais da agenda ético-política da burguesia, este campo, desde o início da revolução burguesa, foi

relegado a segundo plano. Isso porque a burguesia agiu com mais celeridade na regulação de direitos civis e políticos, do que em relação aos direitos direcionados ao atendimento das necessidades sociais. Essa contradição tem suscitado historicamente polêmica por expressar a existência de projetos societários distintos. (CAMPOS; TEIXEIRA, 2019).

Fundamentada no direito, na igualdade, na justiça social e na dignidade tem-se a proteção social a ser processada como direito do cidadão e dever do Estado, conforme instituído pela Constituição Federal Brasileira de 1988. Diametralmente representantes do capital intentam transferir aos trabalhadores o ônus do sistema econômico capitalista, em constante crise, e na atualidade em crise prolongada, o que tem resultado em um processo de desproteção da classe trabalhadora. Portanto, não se trata de um conflito de interesses isolado, episódico, mas de conflito permanente entre classes sociais antagônicas, exacerbado em determinados contextos, como o que está em curso no Brasil.

Trata-se, portanto, a proteção social como uma conquista inacabada, marcada por constantes conflitos de interesses e já em processo de desmonte na contemporaneidade. Processo iniciado, em 2016, com o golpe parlamentar que resultou, em última análise, na instituição de medidas regressivas de direitos da classe trabalhadora, com congelamento dos investimentos públicos em políticas sociais, flexibilização das relações de trabalho, dentre outras ações adotadas, durante o Governo Temer, que culminaram com a retirada de direitos e impactaram de forma negativa as condições de vida dos mais vulneráveis. Ademais, nessa esteira de destituição constata-se a intensificação das medidas restritivas, durante o Governo Bolsonaro, a exemplo da reforma da Previdência Social, aprovada, em 2019, a qual significou retrocessos em relação aos direitos conquistados pela classe trabalhadora.

Como uma das medidas de ajuste fiscal, que tem restringido a proteção social, tem-se a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 95, de 15 de dezembro de 2016, denominada de PEC do Teto dos Gastos Públicos, aprovada durante o governo Temer, a qual institui o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, a vigorar por vinte anos. Jaccoud (2019, p. 21) referindo à configuração da PEC menciona que esta “[...] parece ancorar-se em uma concepção de progresso que desconsidera o papel proeminente dos investimentos públicos em educação, saúde, assistência social e cultura no desenvolvimento”. Isso significa, segundo a autora que “Nesse modelo, o crescimento da economia, as melhorias na base tributária da União ou a qualificação da política tributária com aumento na arrecadação não poderão ser mobilizados na expansão e no avanço dos serviços sociais prestados à população.” (JACCOUD, 2019, p. 20). Acoplada a essa medida está a sanção da Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017 que flexibiliza as relações de trabalho aliada a aprovação da reforma

trabalhista pela Lei nº 13.467/2017, a completar o pacote de destituição de direitos durante o Governo Temer.

Além dessas medidas regressivas de direitos, houve a aprovação da reforma da Previdência Social, com a publicação da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, no Diário Oficial da União, no Governo de Jair Messias Bolsonaro, que assumiu a Presidência da República, em 2019. A Nova Previdência entrou em vigor, em 13 de novembro de 2019, e representa para a classe trabalhadora retrocessos em relação aos direitos conquistados.

Nessa direção, vivencia-se, no Brasil, durante o Governo Bolsonaro, conforme afirma Carvalho (2019, p. 90), uma intensificação de medidas neoliberais expressas no que denomina de ultraneoliberalismo dependente que consiste no “[...] agravamento da agenda de ajuste do Governo Temer, a efetivar as chamadas políticas de ajuste fiscal e de austeridade, significando, na prática, privatizações, cortes de gastos públicos e contrarreformas”.

Conforme ratificam Campos e Teixeira (2019, p. 42):

O desmonte da proteção social pública interessa, pois, aos agentes do mercado, às forças políticas conservadoras e aos representantes da “Casa Grande” que não aceitam o povo fora da senzala. Os neoliberais permanecem com as concepções atrasadas do século XIX, em que [...] os direitos sociais estão condicionados ao trabalho e à contribuição.

Como consequência do desmonte, expresso em uma agenda governamental que não tem centralidade na proteção social, o Brasil enfrenta dilemas no processo de implementação das políticas públicas cada vez mais combalidas, com os sistemas públicos em processo de desestruturação como o SUS e SUAS.

Dentre as políticas públicas impactadas na atual conjuntura brasileira, destaca-se a Política de Assistência Social, concebida como Política Pública, ao ser inscrita na Constituição Federal de 1988, no âmbito da Seguridade Social, enquanto política essencial juntamente com as políticas de Previdência Social e Saúde. Sua regulamentação referencia-se na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), na Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), na Norma Operacional do SUAS de 2005 e 2012 e na Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Ou seja, a essencialidade da Assistência Social é afirmada pela definição de direito social, mediante a instituição de um marco legal/regulatório, o qual expressa a responsabilidade dessa Política em garantir proteção social à população em situação de vulnerabilidade e riscos pessoal e social.

Conforme definido no pacto federativo, para a PAS garantir proteção social é necessário o provimento das condições, pelas três esferas de governo, para sua implementação,

inclusive com a garantia de cofinanciamento pelos entes federados. Conforme pacto federativo preconizado na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e Norma Operacional Básica (NOB) (BRASIL, 2005) as três esferas de governo têm a responsabilidade de garantir meios e condições para a oferta e gestão das ações socioassistenciais, mediante o exercício de atribuições e competências definidas e sob o controle social das instâncias correspondentes a cada nível de governo. Entretanto, vivencia-se, no país, um processo marcado pela desestruturação, desmonte, desmanche dessa Política iniciado no Governo Temer e acirrado durante o Governo Bolsonaro, que aponta para a descentralidade dessa Política nas agendas desses governos, visto o seu desfinanciamento progressivo e descon sideração das deliberações das instâncias do SUAS. Processo que adquire contornos mais severos, na atualidade, com o aumento da demanda, advindo das desproteções decorrentes da necessidade de isolamento social, em decorrência da circulação do coronavírus.

Sobre o desfinanciamento da PAS, Vieira (2020a, não paginado) destaca os efeitos da Emenda Constitucional nº 95/2016 nessa Política, “[...] mais que congelar recursos, o governo vem reduzindo ano a ano o orçamento das políticas públicas”. No ano de aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, houve a destinação para a PAS na ordem de R\$ 2,1 bilhões; para 2020, o total aprovado alcançou somente R\$ 1,3 bilhão. De fato, houve uma redução superior a 60% no período examinado. Para 2021, o orçamento é de apenas R\$ 1.085 bilhão. (VIEIRA, 2020a). Outrossim, informa o *déficit* orçamentário na Assistência Social, a exemplo das dívidas de exercícios anteriores, de cerca de 2 bilhões; do efeito da Portaria nº 2.362, de 20 de dezembro de 2019, que regulamentou a redução, em média, de 40% dos recursos transferidos aos municípios e de 33% para os Estados; do desfinanciamento, em 2020, das ações para enfrentamento do trabalho infantil, do Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD/SUAS) e do Capacitação do SUAS (CapacitaSUAS). Desse modo, o cofinanciamento mostra-se insuficiente para atingir a totalidade da rede socioassistencial do SUAS. (BRASIL, 2019).

A regressividade imposta ao SUAS, na contemporaneidade, ratifica a necessidade do seu reconhecimento efetivo, enquanto sistema público de gestão, descentralizado e participativo “[...] a ser implementado para a garantia das seguranças relacionadas à função de proteção, assim como a implantação das demais funções, ou seja, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos.” (SILVEIRA, 2017, p. 496). De fato, trata-se de considerar não somente o atendimento emergencial que a PAS pode ofertar, assim como ações direcionadas à proteção e garantia de direitos do público atendido por essa Política. Nos termos de Pereira (1996), a compreensão distorcida da Assistência Social relaciona-se à persistência de concepções

históricas reiterativas da forma restritiva, dessa Política, ao associá-la ao assistencialismo e às formas emergenciais de atendimento.

Por conseguinte, a PAS não se restringe a ações emergenciais, posto que sua centralidade/essencialidade, assumida no âmbito do sistema protetivo brasileiro, transcende essa intencionalidade. Para Couto (2010), o dilema reside na dificuldade de a Assistência Social constituir-se em política de provisão social, fundamentada na noção de direito social, portanto contrária a práticas de ajuda.

3.2 Política de Assistência Social em tempos de pandemia no Brasil: desafios para efetivação de um direito constitucional

A pandemia da COVID-19 traz, dentre os seus desafios, a manutenção dos direitos sociais. Com a deflagração da situação de emergência sanitária, no Brasil, em decorrência da pandemia do coronavírus, os serviços e benefícios socioassistenciais do SUAS foram considerados essenciais para atender às demandas da população em situação de vulnerabilidade. Situação que trouxe como desafio a reorganização dos serviços ofertados pela rede a partir das recomendações sanitárias.

Com a instituição do Decreto Presidencial nº 10.282, de 20 de março de 2020 a natureza essencial da PAS é afirmada mediante sua inclusão no rol dos serviços públicos e atividades, considerados indispensáveis ao atendimento das necessidades da população durante a pandemia. Isso significa que a sua não oferta coloca em risco a segurança, a sobrevivência e a saúde de indivíduos, famílias e grupos. De fato, a Assistência Social é requisitada a oferecer respostas a situações que já se apresentavam para esta Política antes da pandemia, que se exacerbam, no país, no contexto pandêmico tais como: risco de sobrevivência de indivíduos e famílias que vivem na pobreza e na extrema pobreza, necessidade de abrigo de pessoas em situação de rua, pessoas idosas, pessoas com deficiência, crianças, adolescentes e mulheres expostos a diferentes formas de violência agravadas pelo isolamento social, dentre outras.

Portanto, a Política de Assistência Social é requisitada a oferecer respostas para atenuar os efeitos da pandemia, no contexto do enfrentamento da COVID-19. Todavia, ao considerar a desestruturação gradativa do SUAS, as dificuldades para sua implementação num contexto pandêmico e suas particularidades, ou seja, o campo específico da proteção social a ser processada por essa Política, expresso nas seguranças afiançadas (sobrevivência e de renda, acolhida, autonomia e convívio), observa-se a complexificação dos desafios para sua materialização. (CARNEIRO, 2020a).

Entretanto, se por um lado essa essencialidade é reconhecida, nesse cenário, por outro expõe a capacidade limitada da rede socioassistencial para garantir a proteção social, sob a responsabilidade da Política de Assistência Social, a todos quantos dela necessitarem, sobretudo durante a pandemia, como consequência do processo de desestruturação contínua a que esta Política vem sendo submetida. Ademais, nesse contexto, exacerbam-se as demandas e complexificam-se os processos para atendimento dos usuários, dada a necessidade de isolamento social para contenção do vírus, com consequente necessidade de adoção de protocolos nas unidades de referência do SUAS.

Embora seja considerada essencial, ressentem-se, no Brasil da ausência do reconhecimento da Assistência Social para além do plano formal/regulatório que a determina e do contexto pandêmico, que mostra de forma mais intensa a sua necessidade. De fato, sua essencialidade, não se afirma exclusivamente com a pandemia, isso porque essa política pública já vinha atendendo a significativo número de usuários, no país, através do SUAS, nos 8.428 CRAS, 2.766 Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), 235 Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centros Pop), 8.808 Centros de Convivência e 7.115 Unidades de Acolhimento (Rede SUAS em 26/10/2020). Conforme rememora Castro (2016), trata-se de uma rede constituída, para ofertar serviços e viabilizar benefícios, resultante de dois ciclos: o primeiro iniciado em 2005, ocasião em que o SUAS foi criado, que se estendeu até 2011, ano em que a LOAS foi reformulada; e um segundo ciclo, iniciado em 2012 e encerrado em 2016, quando ocorre o golpe institucional, cujos desdobramentos incluem a interrupção do processo de consolidação do SUAS.

Embora seja um avanço expressivo, a existência de diversas unidades públicas de Assistência Social, no Brasil, convém ressaltar que esse quantitativo está muito aquém para garantia de atendimento da demanda existente. Defasagem, constatada em estudo realizado, nas regiões Norte e Nordeste, ratifica essa situação (SILVA, 2019). Assim, esse contexto é agravado pelo aumento da demanda durante a pandemia, inclusive com a inclusão, ao público da Assistência Social, de novos sujeitos como pequenos trabalhadores rurais e urbanos, artesãos/ãos, catadores/as de materiais recicláveis, prestadores de serviços e profissionais liberais, ou seja, “[...] pessoas que dependem diariamente do trabalho produtivo e/ou comercial para aferir algum ganho e garantir a sobrevivência do núcleo familiar e que ficaram em situação de vulnerabilidade com a pandemia” (VIEIRA, 2020b, p. 7).

Dessa forma, a liberação de crédito extraordinário na ordem de R\$ 2,5 bilhões, destinado para provisão do Serviço de Proteção em Situação de Calamidade Pública e de Emergências, não exime o governo da responsabilidade de repasse regular e sistemático dos

recursos ordinários, com recomposição do orçamento de forma a garantir o funcionamento da rede socioassistencial, sobretudo nesse contexto de pandemia (CARNEIRO, 2020a). Essa situação mostra o SUAS já enfraquecido/combalido, diante da retração orçamentária, resultante de um processo de desresponsabilização gradativa do Estado para sua efetivação, a constituir ameaça ao processo de implementação da Política de Assistência Social pelas incertezas e descontinuidades impostas. Logo, isso significa a desconsideração da Assistência Social como Política essencial, pelo retrocesso no que se refere à sua legitimidade, institucionalidade e visibilidade como direito constitucional.

Aliado a esses aspectos ressalta-se o negacionismo presente nas ações da gestão federal que agrava a situação brasileira, durante a pandemia, cuja centralidade não abriga a proteção social, visto ancorar-se no desenvolvimento de um projeto ultraneoliberal, que caracteriza o Bolsonarismo e têm impactado de forma negativa, sobretudo as políticas públicas de Saúde e de Assistência Social (CARNEIRO, 2020b). Mendes e Carnut (2020), referindo-se a esse momento, caracteriza-o como fortemente tensionado pelo negacionismo do Governo Federal, expresso na preocupação diante da crise do coronavírus em priorizar o lucro e não a vida.

A pandemia do coronavírus ocorre num contexto de desmonte, em que a Política de Assistência Social tem sofrido o impacto com o desmanche/sucateamento dos serviços e das condições de trabalho na rede SUAS, a despeito do investimento necessário para garantir atendimento digno à população usuária dessa política pública. Conforme corroborado por Mossicleia Mendes da Silva (2020, p. 61):

[...] como uma política social de institucionalidade recente e fragilizada face aos atuais ataques, desfinanciamento e desmonte, pode responder às demandas de proteção social, quando o país vê desmoronar o tímido sistema protetivo alcançado com a Constituição Federal e com as leis e direitos trabalhistas?

Desse modo, questiona-se: como proceder à reorganização do funcionamento da rede SUAS, de forma a atender às normas sanitárias, num contexto em que estão em curso medidas regressivas de desmanche da Política de Assistência Social?

A partir dessas considerações e questionamento buscou-se compreender como tem-se dado a implementação da PAS, no contexto da pandemia, no Brasil, com esforço de identificação dos principais desafios enfrentados para garantir o atendimento à população. Com esse intuito, considerou-se o processo de desmanche que o SUAS vem sofrendo, na contemporaneidade, com ataques sucessivos, cujo cenário contraditoriamente aponta para sua necessidade e relevância.

Em decorrência da pandemia foram emitidos documentos tais como: orientações, recomendações e notas, com vistas a nortear o processo de reorganização do trabalho no SUAS a exemplo da Portaria nº 337, de 24 de março de 2020 do Ministério da Cidadania, que dispõe sobre medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da COVID-19 (BRASIL, 2020c), no âmbito do SUAS e da Portaria Conjunta nº 54 de 1º de abril de 2020 que faz recomendações aos gestores e trabalhadores do SUAS dos Estados, Municípios e do Distrito Federal com vistas a garantir a oferta dos serviços essenciais atinentes à Assistência Social (BRASIL, 2020d), com destaque para instituição de medidas para garantir a segurança e a saúde dos usuários e profissionais. (ARAÚJO; CARNEIRO; CARVALHO, 2021).

O contexto específico da pandemia da COVID-19, impõe ao trabalho na Assistência Social desafios para manter o atendimento à população, em meio à necessidade de distanciamento e isolamento social. Logo, a reorganização do trabalho deveria considerar as normas sanitárias para reduzir o risco de transmissão do vírus nas unidades, com adoção de medidas que garantissem o atendimento individualizado; suspensão de atividades grupais; instituição do trabalho home office para trabalhadoras/es pertencentes ao grupo de risco; disponibilização de Equipamentos de Proteção Individual (EPI's) aos trabalhadores e usuários; manutenção dos serviços de acolhimento institucional; instituição de medidas de proteção à população em situação de rua; restrição de visitas domiciliares; organização do atendimento remoto; agendamento de atividades presenciais; organização de trabalho com revezamento de equipes por turno, dentre outras medidas.

Embora seja compreensível e necessária a instituição de tais medidas, conforme destaca Araújo, Carneiro e Carvalho (2021, p. 9):

[...] há que se considerar a inviabilidade de sua adoção, sobretudo pelos trabalhadores e trabalhadoras do SUAS, incluindo-se as/os assistentes sociais, que trabalham em muitos municípios brasileiros, principalmente de porte I, que em geral têm maior dependência do cofinanciamento federal e que têm padecido sobremaneira com o desfinanciamento, desvalorização dos/as trabalhadores/as do SUAS e desconsideração da existência de instâncias de controle social.

De todo modo, diante desse cenário, Estados e Municípios são requisitados a manter a proteção social à população já atendida pela Assistência Social e a garantir proteção aos segmentos mais vulnerabilizados com a pandemia.

Isso significa que os trabalhadores/as do SUAS encontram-se diante de demandas, que vão desde a necessidade de proteção social básica até a especial de alta complexidade, sem ter a garantia das condições necessárias para efetivo atendimento, nem tampouco para salvaguardar suas próprias vidas. Dessa forma, se por um lado, a essencialidade da Assistência Social é reconhecida, por outro, a incapacidade da rede socioassistencial em garantir proteção social fica exposta no contexto pandêmico, sobretudo como consequência direta do desmonte dessa Política (CARNEIRO, 2020b).

Estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e pelo Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB), intitulado *A pandemia de Covid-19 e os profissionais da assistência social no Brasil*, apresenta informações acerca do exercício profissional no SUAS, no contexto da pandemia. A pesquisa contou com a participação de 439 trabalhadoras/es da Assistência Social de todas as regiões brasileiras, mediante respostas à Survey Online. Os resultados mostraram que 90,66% dos profissionais entrevistados têm medo de contrair o coronavírus, ou seja, vivenciam sentimentos de medo e insegurança, mais de 87% dos/as trabalhadores/as não se sentem preparados/as ou não souberam responder se estão preparados/as para atuar neste contexto pandêmico; 61,50% não receberam EPI's e 87,02% não receberam treinamento para lidar com a pandemia. (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2020).

No que concerne aos impactos da crise no trabalho realizado nas unidades de referência do SUAS, a pesquisa identificou que 74,26% dos participantes mencionaram que a pandemia afetou o trabalho. Dentre as principais mudanças apontaram: atendimento a distância, trabalho em escala/revezamento, aumento do volume de trabalho, redução/suspensão dos atendimentos presenciais e mudança na relação com os usuários do serviço. Sobre a utilização de EPI's, o estudo constatou que um percentual reduzido, 6,4% dos participantes, confirmou a utilização desses equipamentos e a adoção de cuidados de prevenção à COVID-19 no ambiente de trabalho (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2020).

Na mesma direção, aponta a Secretária Adjunta de Desenvolvimento Social do Estado do Maranhão, em entrevista, a partir do mapeamento realizado sobre o trabalho na Assistência Social, durante a pandemia, em 212 dos 217 municípios maranhenses. Conforme relatou a entrevistada, as unidades de referência: CRAS, CREAS, Centros POP e unidades de acolhimento foram reorganizadas para manter o funcionamento. Nessa perspectiva a maioria dos municípios instituiu o revezamento de equipes, no início da pandemia e passaram a controlar as atividades presenciais, mediante agendamentos. Em 29% dos municípios, as atividades presenciais foram suspensas e substituídas pelo atendimento, mediante call center. As Secretarias de Assistência Social permaneceram abertas em 59% dos municípios. Conforme informou a secretária “[...] essa realidade se altera de acordo com o fluxo de contágio do vírus e ocorrência de óbitos no interior do Estado ora intensificando-se, utilizando o trabalho remoto e, mais recentemente, abrindo para o atendimento presencial.” (VIEIRA, 2020b, p. 3).

Cumprе ressaltar que esse contexto tem suscitado questionamentos e insatisfação entre os profissionais que atuam nas unidades de referência do SUAS, posto que os Fóruns de Trabalhadores do SUAS, a exemplo do Fórum Estadual de Trabalhadores[as] do SUAS do Rio

de Janeiro (FETSUAS-RJ) têm denunciado a inadequação das condições de trabalho, no contexto da pandemia, como: insuficiência ou inexistência de EPI's, indefinição de protocolos de atendimento, estruturas inadequadas para cumprimento das normas sanitárias e formação de filas em algumas localidades pela busca de atendimentos e informações diversas, especialmente sobre benefícios, como os Benefícios Eventuais (BE) e o Auxílio Emergencial.

No que se refere ao Auxílio Emergencial, instituído para enfrentamento do desemprego e para atendimento dos trabalhadores informais, que tiveram suas atividades inviabilizadas pelas medidas de isolamento social, no contexto da pandemia, constata-se que sua relação com a Assistência Social não é estabelecida no processo de sua formulação. Entretanto, na dinâmica de implementação do Auxílio a participação dessa Política foi requerida, de modo a ensejar alterações no trabalho desenvolvido nas unidades do SUAS, sobretudo nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, em virtude do aumento das demandas por encaminhamentos, orientações, realizados pelas/os trabalhadoras/es das unidades de referência. (CARNEIRO, 2020a).

Outro desafio surgido com a pandemia que impacta a dinâmica de trabalho, no âmbito do SUAS, diz respeito à ampliação das demandas por Benefícios Eventuais, o que tem sido constatado pelo fato da “[...] demanda bater diretamente nas Secretarias Municipais de Assistência Social e na porta dos gestores públicos.” (VIEIRA, 2020b, p. 4). No Estado do Maranhão, o Mapeamento realizado pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDES), apontou o aumento da demanda e identificou os Benefícios Eventuais mais concedidos, em atendimento às situações emergenciais: o Auxílio Alimentação, o Auxílio Funeral, o Aluguel Social e o Auxílio Natalidade. Embora haja a possibilidade de utilização de parte dos recursos extraordinários recebidos, pelos municípios, na concessão de benefícios eventuais, conforme ponderam Carneiro e Carvalho (2020, p. 16) “[...] o aumento exponencial da demanda no contexto da COVID-19, exige uma ampla mobilização da gestão e dos trabalhadores para responder a essa demanda que se expressa nos municípios, solo concreto de implementação do SUAS”.

A esse respeito há que se registrar que em estudo realizado, Carneiro, Vieira e Araújo (2019) constataram que dos 217 municípios maranhenses, 180 municípios tinham benefícios eventuais regulamentados e somente 33 deles contavam com cofinanciamento estadual. Informação relevante para análise da capacidade de atendimento da demanda, visto que os municípios assumem a *concessão* desses benefícios praticamente sozinhos. Entretanto, embora haja a possibilidade de utilização de parte dos recursos extraordinários para seu incremento, conforme Medida Provisória nº 953, de 15 de abril de 2020, pelo aumento

exponencial da demanda no contexto da COVID-19, ressalta-se que a necessidade de cofinanciamento dos Benefícios Eventuais pelas esferas estadual e federal é demandada desde sempre pelos municípios.

Indiscutivelmente esses dados demarcam o recrudescimento da pressão sentida por gestores e trabalhadoras/es da PAS, decorrente do agravamento da questão social, ocasionado pela pandemia, a expressar-se nos territórios, mediante o aumento demasiado das demandas a nível local.

No âmbito dessa discussão é necessário considerar que a pandemia desvela fragilidades carregadas pela Assistência Social, nos últimos anos. Esse entendimento é ratificado por Mossicleia Mendes da Silva (2020, p. 65), ao afirmar que as “[...] políticas protetivas não se estruturam do dia para a noite e que paliativos não resolvem as fragilidades que o SUAS vem carregando”. A constatação é de que a pandemia evidencia e recrudescer o processo de desestruturação do SUAS, empreendido pelo atual governo. Isso porque expõe problemas que vinham atingindo e impactam fortemente, na atualidade, o exercício profissional daqueles que atuam na rede socioassistencial, tais como: incompletude das equipes de referência, alta rotatividade profissional, ausência/insuficiência de concurso público, contratações precarizadas, sobrecarga de trabalho, descontinuidade das ações realizadas, escassez de material, inadequação das unidades, rigidez para aplicação dos recursos, dentre outros. (SILVA, 2019).

Ademais, o orçamento insatisfatório para implementação das PAS, decorrente em parte pela sua não recomposição, a morosidade das transferências de recursos aos Estados e municípios, pelo Governo Federal, de forma a garantir a manutenção e funcionamento da rede SUAS, bem como a desconsideração das deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), no que se refere ao orçamento, constituem limites à efetivação dessa Política e evidenciam que a liberação de crédito extraordinário não tem a capacidade de resolver as fragilidades do SUAS. Essa situação impacta, consequentemente, o cotidiano dos trabalhadores nas unidades, a oferta de serviços, viabilização de benefícios e demais ações previstas.

Nesse contexto da pandemia da COVID-19, *novos e velhos* desafios estão postos para implementação da PAS, tais como: redução dos valores repassados fundo a fundo para a oferta sistemática dos serviços socioassistenciais, não pagamento de despesas de exercícios anteriores, como implicação da Portaria nº 2362, de 20 de dezembro de 2019, Ministério da Cidadania, baixa arrecadação de alguns Estados e de significativo número de municípios brasileiros, dentre outros desafios que comprometem a oferta das proteções afiançadas pela

Assistência Social, em um momento em que esta Política carece de maior investimento para processar proteção a indivíduos e famílias.

Independente do contexto pandêmico, considerados os desafios que vêm sendo enfrentados, nos últimos anos, pelas equipes de referência, no cotidiano das unidades, faz-se necessário o fortalecimento do SUAS.

É preciso [...] reposicionar as bases estruturantes de um direito constitucionalizado nos marcos do Estado democrático de direito e do respectivo sistema estatal, o que supõe financiamento público correspondente às necessidades e volumes de provisões; e práticas deliberativas nas instâncias do SUAS [...] (SILVEIRA, 2017, p. 503).

Desse modo, ao considerar o contexto da pandemia, a solidariedade expressa em apoios e doações, realizada por diferentes sujeitos sociais, mostra-se de extrema relevância. Todavia, a responsabilidade precípua para enfrentamento das vulnerabilidades surgidas permanece sendo do Estado. Conforme avalia a Frente Nacional em Defesa do SUAS “Na realidade do desastre é preciso afirmar e reafirmar a primazia do Estado como garantidor do direito e a participação complementar da sociedade civil” (FRENTE NACIONAL EM DEFESA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2020, p. 7), inclusive no campo da Política de Assistência Social.

É interessante observar que o impacto da COVID-19 na população mostra a necessidade da Seguridade Social Brasileira, especialmente das políticas de saúde, assistência social e previdência social, estarem preparadas para seu atendimento em um cenário que exige a proteção social de significativas parcelas da sociedade. Contraditoriamente fica exposta, a *olho nu*, a capacidade das políticas sociais, especialmente da Assistência Social, como resultado do sucateamento contínuo que vêm sofrendo nos últimos anos, bem como as desigualdades sociais típicas de uma sociabilidade sob o modo de produção capitalista. Ademais, fica claro o impacto que Estados e Municípios têm sofrido para atendimento das demandas, que se expressam em diferentes territórios, agravadas com a pandemia, sem ter garantido cofinanciamento federal compatível para tanto.

As considerações evidenciam os limites para a garantia da Política de Assistência Social, no Brasil, sobretudo no contexto da pandemia da COVID-19, momento em que há o recrudescimento das expressões da questão social. Dentre os desafios estão: garantir o cumprimento do Pacto Federativo, pelas esferas de governo, especialmente pela esfera federal, visto a exigência de uma intervenção pública compartilhada, efetivar o investimento público necessário para o atendimento das demandas apresentadas, proteção às/aos trabalhadoras/es do SUAS, assim como para oferta sistemática de serviços e implementação de programas e benefícios.

4 CONCLUSÃO

A pandemia intensifica, no Brasil, problemas preexistentes como o aumento da pobreza, o desemprego, trabalho precário, perdas de direitos trabalhistas e da proteção social relacionadas ao trabalho, com maiores impactos sobre as condições de vida das camadas mais empobrecidas e precarizadas dos trabalhadores.

Essa situação de desproteção de amplos segmentos da sociedade, impulsionada pela COVID-19 causa forte pressão sobre os sistemas públicos, principalmente SUS e SUAS, que não se veem estruturados o suficiente para responder às novas e velhas demandas. Sistemas que apresentam fragilidades intensificadas, desde 2016, pela não centralidade da proteção social no país e que adquirem contornos críticos no atual governo, de cariz negacionista, cuja força motriz e racionalidade ancoram-se na priorização da economia em detrimento da proteção à vida.

No que se refere especificamente à Política de Assistência Social, constata-se que o desfinanciamento federal tem comprometido a capacidade de Estados e Municípios responderem às necessidades sociais da população, em conformidade com o preconizado pela Constituição Federal de 1988 e demais regulamentações atinentes à garantia de proteção social não contributiva. Como consequência, pode-se observar, no contexto da pandemia, o comprometimento da oferta dos serviços e da garantia do atendimento da população mais vulnerável, apesar do esforço dos Municípios e dos Estados, quando o contexto exige intensificação das ações, expansão da rede, remoção de barreiras relacionadas à infraestrutura das unidades, valorização dos recursos humanos, garantia de condições de trabalho, qualidade dos atendimentos, dentre outros aspectos evidenciados mesmo antes da pandemia.

Compreende-se que gestores municipais e estaduais têm assumido responsabilidades de execução de serviços e benefícios, cujo financiamento foi pactuado conjuntamente. Aspecto que sugere o urgente cumprimento de atribuições e competências pelos entes federativos, ou seja, o reestabelecimento das pactuações federativas, com recomposição do orçamento, regularização dos repasses de recursos para manutenção da rede socioassistencial, além da manutenção do repasse de recursos extraordinários para fazer face às demandas surgidas durante a pandemia.

É sabido que sob o capitalismo os tempos sempre são de resistência e luta, todavia, neste contexto, há o aumento da tensão social pela insegurança intensificada com a pandemia que não encontra acalento no atual governo. No que se refere à Política de Assistência Social a resistência e enfrentamento ao desmonte são fundamentais, sobretudo em um contexto

pandêmico, constituindo-se em expressões de embates pela democracia e defesa de direitos. Nesta perspectiva, diversos sujeitos sociais estão em mobilização permanente, em várias localidades do país, para resistir ao processo de desestruturação do SUAS, a exemplo do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS), Fórum Nacional de Secretários/as de Estado de Assistência Social (FONSEAS), Fóruns de Usuários e de Trabalhadores/as do SUAS, Conselhos nacional, estaduais e municipais de Assistência Social, Coalizão Direitos Valem Mais e Frentes nacional e estaduais em Defesa do SUAS. Instâncias que demandam providências a urgente revogação da PEC nº 95/2016 e Portaria nº 2362/2019 pelo efeito destruidor que causa sobre o SUAS, para que esse Sistema não entre em colapso e possa garantir proteção social a todos quantos dele necessitem.

Sabe-se que as contradições da Política de Assistência Social não são superadas nos marcos do sistema capitalista. Todavia, compreende-se sua essencialidade para garantia da sobrevivência de diversos segmentos de trabalhadores, no Brasil, o que por si só justifica sua defesa junto aos trabalhadores e usuários do SUAS, num cenário que coloca em evidência sua necessidade e relevância e que, contraditoriamente, expressa a desvalorização de sistemas protetivos públicos, resultante dos ataques ultraneoliberais, no país.

REFERÊNCIAS

ALVES, Gláucia Lelis; SIQUEIRA, Luana de Sousa. Projeto neoliberal, coronavirus e Auxílio Emergencial: o desmonte da assistência social. *In*: MOREIRA, Elaine et al. (orgs.). **Em tempos de pandemia: propostas para a defesa da vida e de direitos sociais**. Rio de Janeiro: UFRJ/ESS, 2020. p. 75-82. cap. 10.

ARAÚJO, Maria do Socorro Sousa de; CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira; CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **Dupla Pandemia, Política de Assistência Social e exercício profissional em Serviço Social**. São Luís, 2021. Mimeo.

AVRITZER, Leonardo. **Política e antipolítica: a crise do governo Bolsonaro**. São Paulo: Todavia, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 jan. 2018.

BRASIL. Decreto nº 10.282 de 20 de março de 2020. Regulamenta a Lei nº 13.979 de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm. Acesso em: 1 jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm. Acesso em: 1 jan. 2018.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021**. Institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.039-de-18-de-marco-de-2021-309292254>. Acesso em: 1 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Portaria nº 2362, de 20 de dezembro de 2019. Estabelece procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social decorrentes do monitoramento da execução financeira e orçamentária realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social para promover a equalização do cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.362-de-20-de-dezembro-de-2019-234966986>. Acesso em: 1 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Portaria nº 337, de 24 de março de 2020. Dispõe acerca de medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, COVID-19, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social.

Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2020c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-337-de-24-de-marco-de-2020-249619485>. Acesso em: 1 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Portaria nº 54, de 1º de abril de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2020d. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-54-de-1-de-abril-de-2020-250849730>. Acesso em: 1 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. **COVID-19 no Brasil**. Brasília, DF, 2020e. Disponível em: https://susanalitico.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html. Acesso em: 24 mar. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; Norma Operacional Básica – NOB/Suas**. Brasília, DF, 2005. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 24 mar. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 1 jan. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 8742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 1 jan. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Lei do SUAS. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm. Acesso em: 1 jan. 2018.

CAMPOS, Edval Barnardino; TEIXEIRA, Barata Joaquina. Mais Seguridade Social é menos desigualdade social. **Revista CONGEMAS**, Brasília, DF, p. 40-44, 2019.

CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira. Pobreza, assistência social e segurança de renda: o Auxílio Emergencial no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 2020, Piauí. **Anais [...]** Piauí: UFPI, 2020a. p. 1572-1585.

CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira. **Política de Assistência Social: novas configurações em tempos de desmonte da Seguridade Social**. In: WEBNÁRIO, 1., 2020, Fortaleza. **Apresentação [...]** Fortaleza: Programa de Pós-Graduação em Sociologia, UFC, 2020b.

CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira; ARAUJO, Cleonice Correia; ARAUJO, Maria do Socorro Sousa de. Política de Assistência Social no período 1988-2018: construção e

desmonte. **Ser Social**, Brasília, DF, v. 21, p. 29-47, 2019. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/23479. Acesso em: 24 mar. 2021.

CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira; CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **A política de assistência social no contexto da pandemia da COVID-19 no Maranhão: entre o desmonte e a essencialidade**. São Luís, 2020. Mimeo.

CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira; VIEIRA, Margarete Cutrim; ARAUJO, Maria do Socorro Sousa de. Qualificando a Política de Assistência Social nos estados do Pará, Maranhão e Ceará e nos municípios da amostra da pesquisa empírica. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (coord). **O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Norte e Nordeste: realidades e especificidades**. São Paulo: Cortez, 2019. p. 55-80.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **A conjuntura socio-econômica e política recente e a seguridade social no Brasil**. São Luís, 2020. Exposição realizada no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/UFMA, nas disciplinas Sistema de Proteção Social no Brasil e na América Latina e Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Desmonte dos direitos da classe trabalhadora: assistentes sociais no combate ao conservadorismo. In: ENCONTRO DE ASSISTENTES SOCIAIS NO MARANHÃO, 40., 2019, São Luís. **Conferência de abertura**. São Luís: UFMA, 2019.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de; ARAÚJO, Maria do Socorro Sousa de. Coronavírus e bolsonarismo: uma dupla pandemia no Brasil do presente. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 2020, Teresina. **Anais [...]** Teresina: UFPI, 2020. Mesa Coordenada Eixo 4: Crise humanitária, bolsonarismo e (des)proteção social no Brasil do presente: particularidades da Política Nacional de Assistência Social.

CASTRO, Ieda. **[Entrevista]**. [Entrevista cedida a] Alba Pinho de Carvalho. [S. l], 2016.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

DATAFOLHA INSTITUTO DE PESQUISAS. **Bolsonaro mantém aprovação de 37%, e 32% reprovam seu governo**. São Paulo, 2020. Opinião Pública. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2020/12/1989183-bolsonaro-mantem-aprovacao-de-37-e-32-reprovam-seu-governo.shtml>. Acesso em: 20 mar. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Síntese Especial – subsídios para debate: Emergência cresce, mas Auxílio encolhe**. São Paulo, mar. 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2021/sinteseEspecialAuxilioEmergencial.html>. Acesso em: 20 mar. 2021.

DOMINGUES, Edson Paulo; FREIRE, Débora; MAGALHÃES, Aline. **Efeitos econômicos negativos da crise do Corona Vírus tendem a afetar mais a renda dos mais pobres**. Belo Horizonte, 2020. (Nota Técnica NEMEA).

FRENTE NACIONAL EM DEFESA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. Os benefícios eventuais do SUAS em tempo de pandemia. **Informe Assistência Social no enfrentamento à COVID-19**, [S. l.], n. 3, maio 2020. Disponível em: <https://maissuas.org>. Acesso em: 1 jun. 2020.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Núcleo de Estudos da Burocracia. **Nota Técnica - A pandemia de Covid-19 e os profissionais da assistência social no Brasil**. 2ª fase. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://neburocracia.files.wordpress.com/2020/07/rel05-saude-covid-19-fase2-v4.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2021.

GIOVANNI, Geraldo Di. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, Marco Antonio de et al. (orgs.). **Reforma do Estado e Políticas de emprego no Brasil**. Campinas, SP: UNICAMP, IE, 1998. p. 9-30.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: Análise da Segurança Alimentar no Brasil**. Rio de Janeiro, 2020a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD COVID-19**. Rio de Janeiro, 2020b. Disponível em: <https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/>. Acesso em: 20 out. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD CONTINUA 2019**. Rio de Janeiro, 2020c.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro, 2019. (Estudos e Pesquisas, n. 40). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>. Acesso em: 20 out. 2020.

JACCOUD, Luciana. Os desafios da proteção socioassistencial em contexto de restrição fiscal. **Revista CONGEMAS**, Brasília, DF, p. 20-22, 2019. Disponível em: https://static.fecam.net.br/uploads/1521/arquivos/1620642_final_revistaCongemas04.pdf. Acesso em: 20 out. 2020.

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

MENDES, Áquila; CARNUT, Leonardo. Lucro ou vidas? Coronavírus e o voto de Minerva. **Revista Movimento**, São Paulo, abr. 2020. Disponível em: <https://movimentorevista.com.br/2020/04/lucro-ou-vidas-coronavirus-e-o-voto-de-minerva/>. Acesso em: 19 abr. 2020.

OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES. Sobre curvas e pirâmides: a geometria da desigualdade na pandemia. **Boletim**, n. 9, p. 2-26, abr. 2020. Disponível em: <http://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br>. Acesso em: 23 jun. 2020.

OHANA, Victor. Auxílio emergencial vira ‘trunfo’ imediato de Bolsonaro, mas incerteza tira o sono de trabalhadores. **Carta Capital**, [S. l.], 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/auxilio-emergencial-vira-trunfo-imediato-de-bolsonaro-mas-incerteza-tira-o-sono-de-trabalhadores/>. Acesso em: 19 abr. 2020.

OXFAM INTERNACIONAL. **Relatório Poder, lucros e a pandemia:** da distribuição excessiva de lucros e dividendos de empresas para poucos para uma economia que funcione para todos. Oxford, 2020. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=10.21201%2F2020.6386&oq=10.21201%2F2020.6386&aqs=chrome..69i57j316j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Acesso em: 19 abr. 2020.

PEREIRA, Potyara. **A Assistência social na perspectiva dos direitos:** crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Além do rendimento, além das médias, além do presente: desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI. **Síntese Relatório do Desenvolvimento Humano**, Brasília, DF, 2019.

REDE BRASILEIRA DE RENDA BÁSICA. **Sobre a renda básica.** [S, l.: s. n.], [2021] Disponível em: <http://rendabasica.com.br/sobre-a-renda-basica/>. Acesso em: 25 mar. 2021.

REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIEDADE. Dificuldades com aplicativo e não uso da rede de proteção atual limitam acesso ao auxílio de emergência. **Boletim COVID-19:** políticas públicas e as respostas da sociedade, São Paulo, n. 5, p. 1-10, maio 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Cruel pedagogia do vírus.** Coimbra: Edições Almedina, 2020. *E-book*.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade.** . Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (coord). **O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Norte e Nordeste:** realidade e especificidades. São Paulo: Cortez, 2019.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **A Política Pública de Renda Mínima no Brasil:** perfil e tendências. São Luís, 2002. Mimeo.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O avanço do debate e a formulação de propostas de Programas de Transferência de Renda para a proteção social no contexto da pandemia da COVID-19. *In:* SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 2020, Piauí. **Anais [...]** Piauí: UFPI, 2020. Mesa Coordenada Eixo 4 - A Proteção Social e o Trabalho em Debate no Contexto da Pandemia do Covid-19 no Brasil.

SILVA, Mossicleia Mendes da. Sistema Único de Assistência: entre o desmonte e a condição de serviço essencial no contexto da pandemia. *In:* MOREIRA, Elaine et al. (orgs.). **Em tempos de pandemia:** propostas para a defesa da vida e de direitos sociais. Rio de Janeiro: UFRJ/ESS, 2020. p. 60-67. cap. 8.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 487-506, set./dez. 2017.

SOUSA, Salviana de Maria Pastor Santos et al. Pobreza, (des) proteção social e auxílio emergencial em tempos da pandemia de Covid 19. **Boletim do Observatório Social e do Trabalho**, São Luís, ano 9, n.2, 2020. Disponível em:

<http://www.gaepp.ufma.br/site/index.php/boletim-do-observatorio/250-boletim-periodico-ano-9-2020-n-2>. Acesso em: 25 mar. 2021.

VERDÉLIO, Andreia. Mais de 22 mil pessoas recebem hoje parcelas do auxílio emergencial. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 2021. Edição: Maria Cláudia. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-02/mais-de-22-mil-pessoas-recebem-hoje-parcelas-do-auxilio-emergencial#:~:text=O%20governo%20federal%20paga%20hoje,e%20que%20foram%20considerados%20eleg%C3%ADveis>. Acesso em: 20 mar. 2021.

VIEIRA, Margarete Cutrim. A Política de Assistência Social em tempos de desmonte (2016/2020): gestão, financiamento e oferta de serviços e benefícios socioassistenciais. *In*: WEBNÁRIO, 1., 2020, Fortaleza. **Apresentação** [...] Fortaleza: Programa de Pós-Graduação em Sociologia, UFC, 2020a.

VIEIRA, Margarete Cutrim. **[Entrevista]**. [Entrevista concedida a] Annova Míriam Ferreira Carneiro. São Luís, 2020b.

WEID, Jean Marc Von Der. **Nadando de braçada**. [S. l.: s. n.], ago. 2020.