



Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI

# III SINESPP

20 a 24  
OUTUBRO  
2020

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS  
Democracia, desigualdades sociais e políticas públicas no capitalismo contemporâneo

## EIXO TEMÁTICO 4 | SEGURIDADE SOCIAL: ASSISTÊNCIA SOCIAL, SAÚDE E PREVIDÊNCIA

### POBREZA, ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA DE RENDA: o auxílio emergencial no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil

POVERTY, SOCIAL ASSISTANCE AND INCOME SECURITY: emergency aid in the context of the COVID-19 pandemic in Brazil

Annova Míriam Ferreira Carneiro<sup>1</sup>

#### RESUMO

Este artigo apresenta análise sobre a Política de Assistência Social (PAS) com ênfase na segurança de renda prevista na Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, enquanto uma das garantias de proteção social. Traz dados sobre a pobreza, no Brasil, como forma de subsidiar a reflexão sobre o enfrentamento à situação de vulnerabilidade social, agravada, no país, no contexto da pandemia da COVID-19, mediante a implementação do Auxílio Emergencial instituído pelo Governo Federal.

**Palavras-Chave:** Assistência Social. Pobreza. Segurança de renda. Segurança de Sobrevivência

#### ABSTRACT

This article presents an analysis of the Social Assistance Policy with an emphasis on income security provided for in the National Social Assistance Policy - PNAS / 2004, as one of the guarantees of social protection. It brings data on poverty, in Brazil, as a way to subsidize the reflection on facing the situation of aggravated social vulnerability in the country, in the context of the COVID-19 pandemic, through the implementation of Emergency Aid instituted by the Federal Government.

**Keywords:** Social assistance. Poverty. Income security. Survival Safety

---

<sup>1</sup>Assistente Social. Pós-doutoranda em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia na Universidade Federal do Ceará. Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão. Professora Associada na Universidade Federal do Maranhão. Pesquisadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP). E-mail:annovaferreira@gmail.com

## 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: Saúde, 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, a existência e a persistência da pobreza refletem diversos problemas existentes no país, tais como: a questão agrária, incremento da informalização do mercado de trabalho, oferta deficitária de serviços públicos, desigualdade social, disparidades regionais, a referência de renda com base em salário-mínimo, dentre outros.

Este trabalho apresenta uma análise sobre a Política de Assistência Social, Pobreza, Segurança de Renda e de Sobrevivência, consideradas estas últimas no âmbito da PAS e do seu sistema de gestão, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, enquanto seguranças afiançadas. Aborda preliminarmente o Auxílio Emergencial instituído, no país, no corrente ano, por ocasião da pandemia da COVID-19, a qual impôs às famílias o isolamento social, como forma de inibir a disseminação do vírus e que resultou, conseqüentemente, em perda salarial de forma intensa. Assim, a medida visa reduzir o impacto, na classe trabalhadora, no que se refere à perda ou redução de renda, dentre outros prejuízos.

O presente artigo resulta de revisão bibliográfica sobre as temáticas analisadas e do levantamento de dados e informações relacionadas ao tema central. Constitui síntese de reflexões, estudos e pesquisas desenvolvidos no âmbito do Grupo de Estudos e Avaliação da Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza (GAEPP) da Universidade Federal do Maranhão. Resulta também dos estudos desenvolvidos no âmbito do pós-doutorado, que vem sendo realizado junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, na

Universidade Federal do Ceará, sob a supervisão da Profa. Dra. Alba Maria Pinho de Carvalho, cuja proposta de pesquisa diz respeito às FORMAS DE RESISTÊNCIA EM TEMPOS DE DESMONTE DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/SUAS<sup>2</sup>.

## **2 POBREZA EM TEMPOS DA PANDEMIA DA COVID-19: apontamentos para refletir sobre o seu enfrentamento no Brasil**

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) 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 (MARTINS, 2002, p. 10).

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.

Dados da Síntese de Indicadores Sociais - SIS (2019) mostram que a pobreza extrema no país aumentou e atingiu 13,5 milhões de pessoas, em 2018, o que faz o país chegar ao maior nível em 7 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 (2019) aponta, ainda, que a pobreza atinge sobretudo a população preta ou parda, que representa 72,7% dos pobres, ou seja, 38,1 milhões de

---

<sup>2</sup> Esta proposta constitui-se num desdobramento de uma 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 dos seguintes programas de pós-graduação: Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão; Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual do Ceará e Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará.

peçoas. 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%. A taxa de desemprego para a população preta e parda atingiu a taxa de 14,1% e de 9,5% entre os brancos, que ganhavam, em média, 73,9% a mais. Os pretos e pardos, também apresentam percentual maior no item informalidade, atingindo 47,3%, ante 34,6% dos brancos que estavam nessa condição. Ainda de acordo com o IBGE, 2,4 milhões de jovens de 15 a 29 anos não estudavam nem trabalhavam, em 2018, o que corresponde a 23% das pessoas nessa faixa etária.

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.

De acordo com o Relatório do 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 apresenta 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 presidente Dilma Rousseff, em seu segundo mandato, o que ocasionou a ascensão do Vice-Presidente, Michel Temer, à Presidência da República.

Para Silva; Lima (2017) 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 (SILVA; LIMA, 2017, p. 15).

Como uma das medidas de ajuste fiscal implementado pelo governo Temer, foi aprovada a Proposta de Emenda à Constituição nº 95 de 2016, denominada de PEC do Teto dos Gastos Públicos, a qual institui o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, a vigorar por vinte anos. Ademais, foi aprovada pela Câmara de Deputados e sancionada pelo Presidente da República a Lei nº 13.429, de março de 2017 que flexibiliza as relações de trabalho no que diz respeito à terceirização, contratação de trabalho temporário, com efeitos regressivos para a classe trabalhadora e estrutura de mercado de trabalho. E complementando as medidas de retirada de direitos, do Governo Temer, foi aprovada a reforma trabalhista Lei nº 13.467/2017 que mudou as regras relativas à remuneração, plano de carreira e jornada de trabalho, entre outras, sob o argumento de geração de empregos. Passados mais de dois anos essas expectativas ainda não se confirmaram.

Além dessas medidas regressivas de direitos, houve a aprovação da reforma da Previdência Social, com a publicação da Emenda Constitucional nº 103 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”.

Em um cenário de avanço da pobreza, com as políticas públicas de corte social combatidas, pelo desfinanciamento e desestruturação dos sistemas públicos, 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 brasileira.

Diante da crise humanitária desencadeada pela pandemia da COVID-19 (Novo Coronavírus), oriunda do vírus SARS-CoV-2, 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. Portanto, decisivamente ‘não estamos no mesmo barco’. Essa afirmativa decorre do fato de que as possibilidades de enfrentamento da pandemia dependem do tipo, qualidade e cobertura dos Sistemas de Proteção Social existentes, em cada país, das racionalidades públicas envolvidas nesse processo, do grau de estruturação do mercado de trabalho, do índice de desigualdade, dentre outros aspectos.

Como destaca Freire (2020), pesquisadora da UFMG que participou de um estudo sobre impactos da crise econômica provocada pela disseminação do coronavírus:

[...] 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 que as famílias se encontram. E há também uma tendência maior de adoecimento dessas famílias (FREIRE, 2020, p.3).

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 (INFORME 3, FNDSUAS, 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.

Conforme Boletim Social do Maranhão (2020), há previsão de aprofundamento da pobreza e da extrema pobreza, no período da pandemia, podendo alçar até 50% da população brasileira e 66% do Nordeste. O cenário projetado é regressivo com queda de 0,14% do Produto Interno Bruto - PIB e de 0,1% no nível de emprego. É o que mostra o estudo, cujas conclusões apontam que as famílias com renda entre 0 e 2 salários mínimos podem ter sua renda 20% mais impactada do que a média das famílias brasileiras.

Isso significa que 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.

### **3. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A SEGURANÇA SOCIAL DE RENDA/SOBREVIVÊNCIA**

A partir da Constituição Federal de 1988, a Política de Assistência Social é concebida como Política Pública, no Brasil, no âmbito da Seguridade Social, juntamente com as políticas de Previdência Social e Saúde. Regulamentada pela Lei nº 8.742/1993, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), seguida da instituição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), da Norma Operacional do SUAS de 2005 e 2012 e da Lei nº 12.435/2011.

A proteção social de assistência social, ao ter por direção o desenvolvimento humano e social e os direitos de cidadania, tem as seguintes seguranças, a serem garantidas: segurança de acolhida; segurança social de renda; segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social; segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social e segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais (BRASIL, 2004, p. 29).

No contexto do enfrentamento da COVID-19, a Política de Assistência Social é requisitada a oferecer respostas para mitigar os efeitos da pandemia, considerando suas particularidades na proteção social, seguranças afiançadas, seu caráter constitucional, posto que ‘deverá ser prestada a quem dela necessitar na condição de direito social’. A esse respeito cabe ressaltar que a implementação da Assistência Social ocorre, principalmente, mediante o desenvolvimento de serviços e benefícios, que adquirem peculiaridades neste contexto.

Os serviços socioassistenciais são responsabilidade do Estado e, como tal, “são regidos por normas técnicas, padrões, metodologias e protocolos e controles referenciados pelo SUAS” (MUNIZ ET AL, 2007, p. 40). Nessa direção, destaca-se a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009), instituída para organização e padronização dos serviços em todo território, com definição de conteúdos, público-alvo e resultados a serem alcançados para a garantia dos direitos, dentre outros aspectos.

Os benefícios socioassistenciais são benefícios cuja efetivação ocorre mediante repasse de bens materiais e/ou transferência de renda direta para indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. São, portanto, provisões que integram a proteção social

básica, compõem a rede socioassistencial e são divididos em duas modalidades, conforme dispõe a Loas/Suas (2011): Benefício de Prestação Continuada - BPC e Benefícios Eventuais - BE. Acrescem-se a estes, os benefícios vinculados ao Programa Bolsa Família - PBF, por se constituírem também provisões de cunho financeiro.

Dentre as respostas vislumbradas diante da pandemia da COVID-19, pela Assistência Social, adquire visibilidade a garantia das seguranças de sobrevivência e de renda sob a alçada dessa Política, tendo em vista contribuir para o suprimento de necessidades básicas das pessoas vulnerabilizadas, mediante a oferta de serviços e benefícios socioassistenciais, no contexto de enfrentamento aos impactos da pandemia da COVID-19, causados pelo novo coronavírus, no âmbito SUAS (INFORME Nº 3 FNDS, p. 1).

A segurança social de renda, de competência da Assistência Social, é operada mediante concessão de bolsas-auxílio financeiro sob determinadas condicionalidades, com presença (ou não) de contrato de compromissos e da concessão de benefícios continuados, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho. Já a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais (de apoio e auxílio) envolve a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais para as famílias, seus membros e indivíduos (BRASIL, 2005, p. 18).

As seguranças elencadas têm contemplado, no âmbito do SUAS, salvaguardadas suas peculiaridades, o atendimento de usuários, através do Programa Bolsa Família - PBF, voltado para famílias pobres e extremamente pobres, Benefício de Prestação Continuada – BPC, cujo público-alvo é constituído por pessoas idosas e pessoas com deficiência e Benefícios Eventuais – BE. A esse respeito o entendimento é o de que todos os benefícios citados se situam no campo dos Programas de Transferência de Renda que, na atualidade, sofrem alterações na sua implementação, em decorrência da pandemia.

No que se refere ao PBF, seu valor é alterado para R\$ 600,00, ou seja, valor referente ao Auxílio Emergencial, instituído pela Lei nº 13.982/2020, que será apresentado na seção a seguir. Todavia, nos casos em que o valor recebido mensalmente, pela família, for superior ao valor do Auxílio Emergencial, o valor maior será mantido. Ademais, foram adotadas medidas de suspensão temporária de coleta e registro de informações de crianças; e de mulheres que não estejam gestantes, suspensão de efeitos decorrentes de bloqueios,

suspensões e cancelamentos dos benefícios. Há proposta de ampliação da cobertura do Programa Bolsa Família, para incluir os informais, desempregados e autônomos que estão recebendo o Auxílio Emergencial e transformar no Programa Renda Brasil, sob o argumento de ampliar o público atendido para metade da população brasileira (BRASIL, 2020). Ou esta medida constitui-se numa forma de o Governo Federal personificar o benefício recebido pelas famílias, posto que o PBF foi criado e implementado por governos petistas, de esquerda?

A Lei nº 13.982/2020, altera também as regras de acesso ao BPC, com ampliação do critério de renda para até  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo (R\$ 522,50) durante o período de enfrentamento da pandemia causada pelo COVID-19. Para tanto, o Governo Federal definiu os seguintes fatores: grau de deficiência; dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária e circunstâncias pessoais e ambientais, fatores socioeconômicos e familiares que podem reduzir a funcionalidade e a participação social da pessoa com deficiência ou idoso.

Os benefícios eventuais merecem especial destaque, nesse contexto, cujas orientações gerais, acerca de sua regulamentação, gestão e oferta estão dispostas na Nota Técnica nº 20/2020, aprovada pela Portaria SNAS nº 58 de 15 de abril de 2020 e pela Portaria MC nº 337/2020, que trata da reconfiguração e organização da prestação da Assistência Social, no âmbito da pandemia. No contexto da pandemia a discussão, na Assistência Social, direciona-se, principalmente para a implementação desses benefícios, devido à sua natureza que envolve situações de calamidade pública e vulnerabilidade temporária e pela necessidade de regulamentação adequada para atendimento das demandas em diferentes territórios.

A Lei nº 12.435/2011, Lei do SUAS, que aprimora a LOAS, define os benefícios eventuais:

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.

Isso significa que os benefícios eventuais integram as garantias do SUAS, visto estar articulado organicamente a este sistema, que deve ser operacionalizado a partir dos serviços. Todavia, como é destacado no Informe nº 3 da Frente Nacional em Defesa do SUAS,

diante das condições de baixa cobertura e aumento elevado da demanda com a pandemia, a articulação entre benefícios e serviços no SUAS terá que ser realizada de forma gradual, contando com investimentos financeiros, com informação sobre a demanda e com maior compreensão dessa concepção por parte de gestoras/es e trabalhadoras/es (INFORME Nº 3 FNDS, p. 6).

Os benefícios eventuais são ofertados pelos Municípios brasileiros, mediante leis municipais, em geral com recursos próprios, com ou sem cofinanciamento estadual e do Distrito Federal. Na realidade de pandemia, os sujeitos sociais envolvidos com seu processo de oferta enfrentam diversos desafios a saber: regulamentação a curto prazo dos benefícios. Quando não regulamentados, a norma deve estar de acordo com as normativas do SUAS e prever sua oferta em situações de calamidade pública; superar a cultura clientelista e assistencialista que, historicamente, tem marcado a oferta dos benefícios; articular benefícios aos serviços; garantir prontidão para prover segurança de sobrevivência; atender à demanda que se amplia nesse contexto; ofertar os benefícios em forma de transferência de renda, dentre outros.

Além desses desafios, cabe lembrar o recente processo de desfinanciamento da Política de Assistência Social, baseado na ‘lógica’ de “fazer mais com menos”, cujo enfoque gerencial “restringe a agenda SUAS a resultados e busca pela eficácia, em detrimento da consolidação de um Sistema que vinha se estruturando na busca de condições efetivas para contribuir para o enfrentamento à pobreza” (CARNEIRO et al, 2019, p. 8). Convém lembrar que o crédito extraordinário de R\$ 2,5 bilhões destinado para provisão do Serviço de Proteção em Situação de Calamidade Pública e de Emergências não substitui a necessidade de repasse regular e sistemático com recomposição do orçamento de forma a garantir o funcionamento da rede socioassistencial, sobretudo nesse contexto de pandemia.

Como avalia a Frente Nacional em Defesa do SUAS, referindo-se ao contexto da pandemia “Na realidade do desastre é preciso afirmar e reafirmar a primazia do Estado como garantidor do direito e a participação complementar da sociedade civil” (INFORME Nº 3 FNDS, p.7). Essa preocupação não exclui a importância das doações, das ações de solidariedade num quadro de pandemia, mas enfatiza a responsabilidade pública para o seu enfrentamento, inclusive no campo da Política de Assistência Social.

Nesta direção, a própria forma de instituição e implementação do Auxílio Emergencial precisa ser problematizada como forma de inibir uma possível reatualização do

assistencialismo e benemerência.

#### **4 O AUXÍLIO EMERGENCIAL NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID 19: segurança de renda?**

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, no valor de R\$ 600,00, dirigido a famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico, beneficiários do Bolsa Família em forma de suplementação, autônomos, informais e ainda como parcela de adiantamento de Auxílio Doença ou BPC, cuja concessão se encontre repesada há pelo menos 1 (um) ano. Com a ampliação do Auxílio Emergencial pela Lei nº 13.998, de 14 de maio de 2020, mães menores de 18 anos são incluídas como público para recebimento do auxílio. No que diz respeito ao atendimento do Auxílio Emergencial, no país, foram 53.919.640 benefícios aprovados, 53.615.799 pagos, 6.138 devolvidos e 297.703 retidos, conforme dados do Portal da Transparência do mês de junho/2020.

Importa destacar que o Auxílio Emergencial resulta 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.

De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019 (Pnad Contínua/IBGE), 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 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).

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. Conforme informe da Frente Nacional em Defesa do SUAS:

[...] 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 (INFORME Nº 3 FNDS, p.3).

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 independe de contribuição prévia, materializando-se mediante programas de transferência monetária a famílias ou a indivíduos.

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, bondades 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.

Considerando a implementação recente do Auxílio, pode-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, não inclusão das equipes dos 8.370 Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, existentes no país, no processo de concessão do Auxílio.

O Boletim nº 5 do Centro de Estudos de Metrópole – CEM (USP) (2020), ratifica os limites referentes ao processo de implementação do Auxílio Emergencial e destaca:

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 (BOLETIM CEM Nº 5, 2020).

Convém acrescentar a estes desafios que o Auxílio Emergencial por si só não garante a proteção social exigida com a pandemia, visto a necessidade de atendimento das famílias por diferentes políticas públicas que propiciem a sustentação necessária nesse momento. Ademais, há que se considerar que a pobreza, no Brasil, é um fenômeno histórico, estrutural e multidimensional e que, portanto, deve ser enfrentado em várias frentes, considerando a intersectorialidade, tais como: saúde, educação, melhoria das condições de moradia, acesso à informação, alimentação, elevação do nível de estruturação do mercado de trabalho, segurança de renda, dentre outras.

## CONCLUSÃO

A PAS situa-se na luta pelos direitos de cidadania, como política de proteção social articulada a outras políticas públicas, direcionada à garantia de direitos e de condições dignas de vida. Nesse sentido, constitui-se numa política que fortalece o desenvolvimento humano, afastando-se da noção assistencialista, de uma concepção de usuário assistido para afirmá-lo como cidadão.

Os aspectos ressaltados neste artigo sobre o atual contexto de crise econômica e política, agravada pela COVID-19, apontam para impactos no processo de implementação da Política de Assistência Social, no país, à proporção que repercutem na ampliação das demandas dos usuários, surgimento de novos demandatários num contexto de desfinanciamento das políticas públicas e de forte pressão por cortes de recursos para a área social.

Nesse contexto, marcado pelo avanço do neoliberalismo, com medidas impostas pelo Governo que expressam um cenário de redução de direitos, aumento da pobreza e de subordinação da política social à política fiscal, o SUAS tem suas bases estruturantes comprometidas num momento que exige seu incremento para o atendimento dos usuários da PAS pelas proteções sociais: básica e especial de média e alta complexidade.

Convém destacar a desarticulação do Auxílio Emergencial em relação à PAS/SUAS e os desafios a serem enfrentados na perspectiva de atender as famílias para além da transferência de renda. Ou seja, ir além de provisões materiais, oferecer meios para o desenvolvimento ou (re) construção da cidadania e da autonomia, ou seja, de necessidades que vão além da reprodução material da vida.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Síntese de Indicadores Sociais, 2019.

\_\_\_\_\_. Constituição 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2008.

\_\_\_\_\_. Lei orgânica da assistência social, n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. DOU, Brasília, 8 dez.1993.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. DESMONTE DOS DIREITOS DA CLASSE TRABALHADORA: assistentes sociais no combate ao conservadorismo. **Conferência de abertura**; 40º Encontro de Assistentes Sociais no Maranhão, maio de 2019.

DOMINGUES, Edson; FREIRE, Débora; MAGALHÃES, Aline. Efeitos econômicos negativos da crise do Corona Vírus tendem a afetar mais a renda dos mais pobres. **Nota técnica NEMEA**. UFMG – CEDEPLAR, 2020.

GIOVANNI, Geraldo di. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: FOGAÇA, Azuete, et al. **Reforma do Estado & Políticas de emprego no Brasil**. Campinas: UNICAMP/IE, 1998.

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

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2019**. Além do rendimento, além das médias, além do presente: Desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI

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

Frente Nacional em Defesa da Assistência Social. Assistência Social no enfrentamento à COVID-19. **Informe Nº 3**. Maio de 2020.