

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL

MÁRCIA COUTINHO ESTULANO

ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ENFRENTAMENTO À COVID-19:
Estudo sobre a atuação da proteção social básica no município de Macaé-RJ

Niterói/RJ

2021

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL

MÁRCIA COUTINHO ESTULANO

ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ENFRENTAMENTO À COVID-19:
Estudo sobre a atuação da proteção social básica no município de Macaé-RJ

Dissertação de mestrado apresentada à banca examinadora do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense – UFF como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre.

Orientadora:

Prof^ª Dra. Lenaura Vasconcelos Costa Lobato

Niterói/RJ

2021

Ficha catalográfica automática - SDC/BCG
Gerada com informações fornecidas pelo autor

E79a Estulano, Márcia Coutinho
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ENFRENTAMENTO À COVID-19: : Estudo sobre a atuação da proteção social básica no município de Macaé-RJ. / Márcia Coutinho Estulano ; Lenaura Vasconcelos Costa Lobato, orientadora. Niterói, 2021.
137 f. : il.

Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGESS.2021.m.09154505771>

1. ASSISTÊNCIA SOCIAL. 2. PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA. 3. COVID-19. 4. MACAÉ-RJ. 5. Produção intelectual. I. Lobato, Lenaura Vasconcelos Costa, orientadora. II. Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

CDD -

MÁRCIA COUTINHO ESTULANO

ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ENFRENTAMENTO À COVID-19:

Estudo sobre a atuação da proteção social básica no município de Macaé-RJ

Dissertação de mestrado apresentada à banca examinadora do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense – UFF como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre.

Apresentado em: 30 de novembro de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Dr^a. Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato – Orientadora
Universidade Federal Fluminense - UFF

Prof^a Dr^a Sindely Chahim de AvellarAlchorne-
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC

Prof^a Dr^a Mônica de Castro Maia Senna–
Universidade Federal Fluminense – UFF

Niterói/RJ

2021

Aos sobreviventes da Covid-19.

Às trabalhadoras e aos trabalhadores do SUAS.

AGRADECIMENTOS

Se é para falar de gratidão, começo agradecendo o milagre da vida e o tanto que isso significa, sobretudo nesses tempos em que o respirar se tornou ameaça para uns e foi impedido a muitos outros.

Agradeço aos meus pais, Maria do Carmo e Valdemiro (*in memoriam*), que me permitiram existir, com direito a tudo o que um ser humano precisa para ser feliz. Eles me ensinaram a buscar o conhecimento, a leitura, a vida. Aos meus irmãos Cida, Chiquinho, Márcio (gêmeo) e querida sobrinha e afilhada Ana Clara (Clarinha). Amo vocês.

Ao meu amor (cônjuge) Daniella Magalhães. Não há palavras para traduzir o que eu gostaria de expressar sobre o tamanho da sua presença em minha vida. Não teria conseguido sem o seu apoio, incentivo e compreensão. E aos pais dela (Ione e Valdir), cunhadas Viviane, Dyane e sobrinha Helena, pelas conversas, pela acolhida e por entenderem meus isolamentos de finais de semana.

À amiga Michele, como agradecer? Gráficos e tabelas não seriam os mesmos sem o seu toque especial. À amiga Leda pela importante contribuição na caminhada. Às amigas Márlia, Elisa, Raquel, Suzana, pelas trocas preciosas lá no grupo.

À equipe do CRAS Botafogo, por compartilhar o desafio de realizar entregas de qualidade, por vezes em meio ao caos, e por “segurar a barra” juntos, sempre. Keiko, Thysianne, Lucimar, Marcelle, Leda (olha ela de novo). Aos trabalhadores/as do SUAS, em especial à Comissão Executiva do FMTSUAS (Eliana, Bia, Léia, Marcos). Nossas pautas foram também incentivo para este estudo. Aos colegas dos CRAS de Macaé, pelas contribuições relevantes, assertivas e potentes, através do questionário. Aos colaboradores da SEMDSDHA (Gestão do SUAS, CadÚnico, RH), pelo apoio com os dados.

Aos colegas de turma pelas trocas e apoio mútuo. Permanecemos juntos, mesmo separados fisicamente. A todas as professoras/es e funcionárias do Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social, por contribuírem para minha formação acadêmica. Em especial à minha orientadora Profa Dra Lenaura Lobato, pela confiança e incentivo. Meu respeito e admiração a ela, sempre. Agradeço também às Profas Dras Mônica Senna e Sindely Alchorne pelas contribuições riquíssimas para lapidar o estudo, no processo de qualificação.

À expertise e ao profissionalismo de Uly Hashimoto, pelo formato final. Gratidão eterna!

...que a importância de uma coisa não se mede com fita métrica,
nem com balanças nem barômetros etc.

Que a importância de uma coisa há que ser medida
pelo encantamento que a coisa produza em nós...

Manoel de Barros

RESUMO

Esta dissertação de mestrado analisa a atuação da política de assistência social, através da proteção social básica, verificando como esta tem respondido às demandas sociais emergentes e/ou agravadas no contexto da Pandemia de Covid-19. Adota-se como recorte temporal o período compreendido entre o ano de 2019 e primeiro semestre de 2021, buscando estabelecer alguns comparativos nos parâmetros de demanda e oferta desta política pública. Para tanto, são analisadas informações extraídas do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, além de dados disponíveis na rede de sistemas online intitulada Rede SUAS. O município de Macaé-RJ é tomado como ambiente de análise correlacionada ao contexto da realidade brasileira. Utilizam-se indicadores de impacto relacionados às seguranças socioassistenciais afiançadas (renda, acolhida, sobrevivência, convivência). De modo complementar, realiza-se a aplicação de um *survey* online junto a trabalhadores/as do SUAS que atuam nos CRAS. Os resultados apontaram dificuldades do poder público em garantir acesso das famílias ao cadastramento do CadÚnico no período das medidas de isolamento e distanciamento social. Também apontaram aumento de demanda e indícios de impactos na capacidade instalada de proteção, requerendo estratégias de atuação que protegessem trabalhadores e usuários da exposição ao vírus (atendimento remoto, por exemplo) e assumindo o risco de retorno às ações paliativas, fragmentadas e improvisadas, historicamente já conhecidas no campo desta política social.

Palavras-chave: Assistência Social. Covid-19. CRAS. Macaé-RJ.

ABSTRACT

This master's thesis analyzes the role of social assistance policy through basic social protection, verifying how it has responded to emerging and/or aggravated social demands in the context of the Covid-19 Pandemic. The period between 2019 and the first half of 2021 is adopted as a time frame, seeking to establish some comparisons in the demand and supply parameters of this public policy. For this purpose, information extracted from the Single Registry for Social Programs of the Federal Government – CadÚnico is analyzed, in addition to data from the systems available on the SUAS Network. The municipality of Macaé-RJ is taken as an analysis environment correlated to the context of the Brazilian reality. Impact indicators related to guaranteed social assistance security (income, reception, survival, coexistence) are used. Complementarily, an online survey is applied to SUAS workers who work in CRAS. The results pointed out difficulties of the public authorities in guaranteeing the access of families to the registration of the CadÚnico in the period of isolation and social distancing measures. They also pointed out an increase in demand and signs of impacts on the installed capacity for protection, requiring action strategies that protect workers and users from exposure to the virus (remote care, for example) and assuming the risk of returning to palliative, fragmented and improvised actions, historically already known in the field of this social policy.

Keywords: Social Assistance. Covid-19. CRAS. Macaé-RJ.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - IDCRAS por Dimensões, Macaé-RJ (2016-2019).....	47
Gráfico 2 - IDCRAS Médio, Macaé-RJ (2016-2019)	48
Gráfico 4 - Acesso ao PAE, Macaé 2020, segundo a forma de inscrição	62
Gráfico 4 - Famílias beneficiárias do PBF, 2019-2021, Macaé/RJ.....	78
Gráfico 5 - Existência ou não de banheiros nos domicílios, Macaé/RJ, 2021	83
Gráfico 6 - Famílias inscritas no CadÚnico, segundo a faixa de renda per capita, Macaé/RJ, 2021	84
Gráfico 7 - Dormitórios, segundo a quantidade de pessoas por domicílio, Macaé/RJ, 2021 ...	85
Gráfico 8 - Solicitações e concessões de Cestas Básicas, no atendimento dos CRAS, Macaé/RJ, abril a novembro de 2020	90
Gráfico 9 - Total de Entregas de PAA nos CRAS, Macaé/RJ, 2020-2021	92
Gráfico 10 - Quantitativo de Visitas Domiciliares realizadas pelos CRAS, Macaé/RJ, 2019-2021	95
Gráfico 11 - Volume mensal de novas inclusões de famílias em acompanhamento pelo PAIF, Macaé/RJ, Jun/2019 – Dez/2020.....	97
Gráfico 12 - Volume mensal de atendimentos particularizados nos CRAS, Macaé/RJ, Jul/2019 – Dez/2020.....	98
Gráfico 13 - Volume de participações em atividades coletivas nos CRAS, Macaé/RJ, 2019-2021 (jan/jun)	100
Gráfico 14 - Recebimento de treinamento/orientações pelos profissionais dos CRAS para atuar no contexto da pandemia, Macaé/RJ, Mar/2020-Jun/2021	103
Gráfico 15 - Volume de trabalho no modo presencial para trabalhadores dos CRAS, durante um período da pandemia, Macaé/RJ, Mar/2020-Jun/2021	106

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Comparativo IDCRAS Médio 2017 – Municípios Brasileiros	49
Tabela 2 - Comparativo IDCREAS Médio 2017 – Municípios Brasileiros	50
Tabela 3 - Percentual de Gastos da SEMDSDHA, segundo a Fonte de Recursos (2017-2019)	51
Tabela 4 - Acesso ao Cadastro Único para atualização ou inclusão 2019-2021, Macaé/RJ	75
Tabela 5 - Famílias inscritas no Cadastro Único, segundo a renda per capita, 2020-2021, Macaé/RJ	76
Tabela 6 - Total de famílias beneficiárias ou não do PBF, segundo o recorte de renda - 2021	79
Tabela 7 - Domicílios segundo a forma de abastecimento de água, Macaé/RJ, 2021.....	81
Tabela 8 - Forma de esgotamento sanitário dos domicílios, Macaé/RJ, 2021	82
Tabela 9 - Domicílios, segundo a forma de coleta do lixo, Macaé/RJ, 2021.....	83
Tabela 10 - Quantidade de pessoas por domicílio, Macaé/RJ, 2021.....	85
Tabela 11 - Acesso ao auxílio emergencial federal, Macaé RJ, 2020.....	91
Tabela 12 - Atendimentos plantão CRAS, por demanda, Macaé/RJ, abr-dez/2020	98
Tabela 13 - Forma de execução das atividades laborais pelos trabalhadores dos CRAS, durante as medidas de quarentena, Macaé/RJ, Mar/2020-Jun/2021.	104
Tabela 14 - Necessidade de afastamento ou não do trabalho, pelos profissionais dos CRAS, em meio à pandemia, Macaé/RJ, Mar/2020-Jun/2021.	107

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Indicadores de análise dos impactos da Pandemia para as seguranças socioassistenciais.....	25
Quadro 2 - Dificuldades, Estratégias e Sugestões a partir da experiência de trabalho das equipes CRAS em meio à pandemia, Macaé/RJ, Mar/2020-Jun/2021.....	109

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Participação dos Beneficiários do PAE por Municípios por Categorias de Acesso (%).....	61
Figura 2 - Informação sobre (ausência de) dados do Programa Supera RJ.....	68
Figura 3 - Detalhamento de acesso ao Auxílio Macaense, setembro de 2021.	72
Figura 4 - Quantitativo de Cartões Cesta Básica entregues, Macaé/RJ, 2021.....	93

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACESSUAS	Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho
AEPETI	Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único Governo Federal
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de nível Superior
CECAD	Consulta, Seleção e Extração de Dados do Cadastro Único
Centro POP	Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua
CF/88	Constituição Federal de 1988
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CGTR	Coordenação Geral de Transferência de Renda
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
COMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
DGSUAS	Departamento de Gestão do SUAS
DHANA	Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DIEST	Departamento de Estudos e Políticas do Estado
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EPI	Equipamento de Proteção Individual
ERJ	Estado do Rio de Janeiro
ExtraCad	Seleção das Pessoas sem CadÚnico pelo Aplicativo Federal
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social

FMTSUAS	Fórum dos Trabalhadores do SUAS
FNDSUAS	Frente Nacional em Defesa do SUAS
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-estar do Menor
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDCRAS	Índice de Desenvolvimento do CRAS
IDCREAS	Índice de Desenvolvimento do CREAS
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
ILPI	Instituto de Longa Permanência para Idosos
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEI	Microempreendedor Individual
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB	Norma Operacional Básica
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAE	Programa Auxílio Emergencial Federal
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAS	Política de Assistência Social
PBF	Programa Bolsa Família
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSB	Proteção Social Básica
PTR	Programa de Transferência de Renda

RMA	Relatório Mensal de Atendimento
SARS-CoV-2	<i>Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2</i> (Coronavírus 2 da Síndrome Respiratória Aguda Grave)
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEMDSHA	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Acessibilidade
SINDEC	Sistema Nacional de Defesa Civil
SIPS	Sistema de Indicadores de Percepção Social
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCE- RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 - HISTÓRICO E OSSATURA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PRÉ-PANDEMIA: O “TAMANHO DO BARCO” PARA ENFRENTAR A MARÉ	28
1.1 APONTAMENTOS DA LITERATURA	28
1.2 NOVAS DIFICULDADES, VELHOS DILEMAS: ALGUNS ASPECTOS HISTÓRICOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	34
1.3 O “TAMANHO DO BARCO” PARA ENFRENTAR A MARÉ.....	39
1.4 NO MIÚDO DO MUNICÍPIO ANALISADO	44
1.4.1 A Política de Assistência Social no Município	46
1.4.2 Assistência Social no Município, em Tempos de Pandemia.....	52
CAPÍTULO 2 – ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS DA POPULAÇÃO ASSISTIDA: “CONHECER PARA INCLUIR”?	55
2.1 A OPÇÃO PELO CADASTRO ÚNICO	55
2.2 BREVE HISTÓRICO DO CADASTRO ÚNICO	56
2.3 O CADASTRO ÚNICO E OS AUXÍLIOS EMERGENCIAIS NA PANDEMIA	59
2.3.1 Programa Auxílio Emergencial Federal – PAE.....	60
2.3.2 Auxílio Emergencial Estadual – Programa SUPERA RJ.....	64
2.3.3 Auxílio Emergencial Pecuniário Municipal – Auxílio Macaense.....	68
2.4 CENÁRIO PANDÊMICO E CARACTERÍSTICAS DE UM GRUPO POPULACIONAL – O QUE NOS DIZ O CADÚNICO.....	74
2.4.1 Acesso das famílias ao CadÚnico e PBF.....	75
2.4.2 Alguns aspectos da Vulnerabilidade Social.....	79
2.4.2.1 Saneamento Básico	80
2.4.2.2 Condições de renda e habitabilidade.....	84
CAPÍTULO 3 - RESPOSTAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E PANDEMIA, NO MUNICÍPIO DE MACAÉ/RJ 87	
3.1 IMPACTOS AFETOS À CONDIÇÃO DE SAÚDE.....	87
3.2 IMPACTOS NA CONDIÇÃO DE SOBREVIVÊNCIA	94
3.2.1 Dificuldade de Localização de Famílias Demandantes de Benefícios Materiais para Garantia de Sobrevivência.....	94
3.2.2 Demora na Implementação de Benefícios em Virtude de Burocracias ou Critérios Muito Restritos	95
3.3 IMPACTOS NA ACOLHIDA	96

3.4	IMPACTOS NA CONVIVÊNCIA SOCIAL	99
3.5	IMPACTOS NA CAPACIDADE INSTALADA DE PROTEÇÃO.....	100
3.5.1	Consulta a Trabalhadores/as dos CRAS (<i>survey</i> online)	101
3.5.2	Resultados e Análise	102
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	117
	REFERÊNCIAS	123
	APÊNDICE A	134

INTRODUÇÃO

“O vírus não mata pássaros, ursos, nenhum outro ser, apenas humanos. Quem está em pânico são os povos humanos e seu mundo artificial, seu modo de funcionamento que entrou em crise.” (Ailton Krenak, 2020)

Escrito em um cenário de angústias e incertezas impulsionadas pelas proporções pandêmicas do vírus SARS-CoV-2, causador da doença denominada Covid-19, este trabalho disserta sobre a atuação da política de assistência social e mais precisamente da chamada proteção social básica, verificando como esta tem respondido às demandas sociais emergentes e/ou agravadas no contexto da pandemia.

Trata-se de tarefa desafiadora, uma vez que implica em suscitar análises de fatos, registros bibliográficos e dados empíricos relativamente recentes, à luz de “lentes de Fresnel”¹.

O objeto de nosso estudo é, portanto, a política de assistência social em seus propósitos de prevenção de agravamento da vulnerabilidade e atuação territorializada, a que se denominou proteção social básica, e seu caráter “essencial” afirmado por lei e regulamentado por decreto², como medida de combate à pandemia de Covid-19.

Adota-se como recorte o período compreendido entre o ano de 2019 e o primeiro semestre de 2021, com intuito de estabelecer alguns comparativos nos parâmetros de demanda e oferta desta política pública. Para tanto, são analisadas informações extraídas da maior ferramenta de dados de famílias (e pessoas) em situação de pobreza ou vulneráveis a ela, atualmente existente no país, que é o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), além de dados dos sistemas disponíveis na Rede SUAS³. O município de Macaé-RJ é tomado como ambiente de análise correlacionada ao contexto da realidade brasileira.

Trata-se de contexto temporal que apresenta cenários políticos no bojo do quais se forjam as escolhas por esta ou aquela direção das políticas sociais, considerando as forças políticas cruciais e por vezes antagônicas no processo decisório. Autores diversos apontam o problema do negacionismo (CAPONI, 2020; DUARTE; CÉSAR, 2021; BOSCHETTI;

¹ Tipo de lente inventada pelo físico francês Augustin-Jean Fresnel. Criada originalmente para uso em faróis de sinalização marítima, seu desenho possibilita a construção de lentes de grande abertura e curta distância focal.

²O Decreto Federal 10.282, de 20 de março de 2020, aponta a assistência social na lista de serviços classificados como essenciais para o combate à Covid-19.

³Instrumento de gestão que organiza a produção, o armazenamento, o processamento e a disseminação dos dados e dá suporte à operação, financiamento e controle social do SUAS (Sistema Único de Assistência Social).

BEHRING, 2021) adotado pelo atual governo federal como um dos fatores de potencialização dos agravos decorrentes da pandemia, dentre os quais, o desfinanciamento de políticas públicas que poderiam contribuir para atenuação dos efeitos perniciosos da crise.

A escolha do município se dá em razão de ser este o *locus* de atuação profissional da pesquisadora, enquanto uma das trabalhadoras da política social em tela, bem como por tratar-se de importante polo socioeconômico do país. Como dito por Costa e Castanhar (2003, p. 970), “o aprendizado com experiências práticas contribui para a superação de dificuldades conceituais e operacionais” no âmbito das políticas públicas.

Um ponto de relevância para a seleção deste recorte territorial refere-se à condição do município nos rankings nacionais, descritos pelo IBGE, no que tange a categoria *trabalho e rendimento*, antes do evento pandêmico.

De acordo com o IBGE Cidades⁴, em 2018, o salário médio mensal do município era de 6,4 salários-mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 47,8%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 1 de 92 e 1 de 92, respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 2 de 5.570 e 67 de 5.570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo por pessoa, tinha 31,5% da população nessas condições, o que o colocava na posição 81 de 92 dentre as cidades do estado e na posição 4.398 de 5.570 dentre as cidades do Brasil.

Importante destacar que os números referentes à população ocupada têm relação com apenas um contingente de pessoas que conseguiram se inserir no exigente segmento formal da economia local. Ou seja, pessoas que precisam comprovar níveis cada vez maiores de escolaridade e qualificação.

Ladeado a isto, há um padrão de desemprego estabelecido. Como lembrado por Mézáros (2011, p. 68):

a tendência da “modernização” capitalista e o deslocamento de uma grande quantidade de trabalho não qualificado em favor de uma quantidade bem menor de trabalho qualificado, implicam, em última instância, a reversão de uma tendência: ou seja, o colapso da “modernização” articulado a um desemprego maciço. (MÉSZÁROS, 2011, p. 68)

Ressalte-se ainda que o número de empregos formais registrados pelo município, neste caso, está excluindo os quantitativos da administração pública. Além disto, vale também

⁴<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/macaie/panorama>. Acesso em 30 maio 2021.

mencionar que parte da ocupação destes postos se dá por pessoas que não necessariamente compõem a população domiciliada, uma vez que trabalham em Macaé e residem em municípios vizinhos ou até em outros estados e países, como é o caso de muitos trabalhadores do ramo *offshore*.

Em 2019, se compararmos o total de 102.123 mil empregos formais registrados pelo CAGED (BRASIL, 2019), verificava-se um percentual de 40,58% da população ocupada, em relação à estimativa populacional do município para o ano (251.631, segundo o IBGE). Este cenário iria sofrer impactos no decorrer do ano imediatamente posterior (2020), com decréscimo da oferta de postos de trabalho, provavelmente relacionados aos efeitos pandêmicos, como se poderá verificar ao longo do estudo.

O trabalho, como já mencionado, elege como foco a proteção social pública, estatal e não contributiva. De modo mais específico, a atuação da política de assistência social (PAS), sob o escopo da proteção social básica (PSB).

Naturalizada historicamente como práticas de filantropia, de caridade e da oferta privada, a assistência social irá avançar, com a Constituição de 1988, ao *status* de direito e de política pública, com primazia de sua condução pelo Estado. Posteriormente alcançará mais alguns passos, adquirindo ossatura normativa, sobretudo após a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009) e a promulgação da Lei 12.435/2011, que, alterando a Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS), regulamenta o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), criando a estrutura de proteção básica e especial que propõe romper com a lógica da atenção por segmentos.

Esta política pública, assim como todo o sistema de proteção social brasileiro, irá se deparar com a devastação das condições de existência de grande parte da população⁵, advindas da crise socio sanitária, ocasionando tensionamento das estruturas existentes. Neste sentido, nosso estudo buscou sistematizar conhecimentos acerca das ações da política de assistência social e as condições das ofertas desta área, frente ao agravamento das questões sociais no contexto da pandemia, tomando por base um cenário local.

É notório que a Saúde Pública enfrenta o que se pode chamar de maior emergência dos últimos tempos, em caráter internacional. Uma crise pandêmica de grande impacto e

⁵Em setembro de 2021 o número de brasileiros vivendo em situação de pobreza já somava 27,7 milhões. (BRASIL, 2021a)

proporções, deflagrada pela disseminação da doença ocasionada pelo novo coronavírus, conforme já mencionamos, denominada Covid-19.

Situada no tempo e espaço, a pandemia trará repercussões similares, mas também bastante peculiares, a depender da resposta de nações e territórios. Mais de 253 milhões de infectados e 5 milhões de óbitos (WHO, 2021), por todo o planeta. No Brasil já se somavam 21.955.471 casos confirmados e 611.318 óbitos (REIS; SORANO, 2021), dentre os quais 31.881 e 770 (MACAÉ, 2021), respectivamente, registrados no município de Macaé/RJ, até o início de novembro de 2021.

Como lembrado por David Harvey, “o impacto econômico, demográfico e de saúde da disseminação do vírus depende das fissuras e vulnerabilidades preexistentes no modelo econômico hegemônico” (2020, p. 84). Destaca-se também, portanto, uma grave crise societária, que já se encontrava instalada. Embora com viés inicialmente sanitário, o colapso logo irá mostrar-se corrosivo e revelador de aspectos econômicos, políticos, culturais e, sobretudo, sociais.

No Brasil, país de capitalismo periférico, a crise pandêmica irá encontrar caminho delineado por acentuadas desigualdades sociais e um ritmo de desenvolvimento econômico cambaleante. Desigualdades estas, vale lembrar, pautadas profundamente em seu percurso de formação social, de herança escravocrata e colonialista, de massacre dos povos originários, de estrutura patriarcal e patrimonialista, dentre outros fortes traços.

Ademais, conforme já sinalizamos, a recepção em território brasileiro aos impactos da crise será feita por um governo negacionista, ultraneoliberal, que nitidamente vilipendia o sofrimento das famílias acometidas pela doença (BOSCHETTI; BEHRING, 2021, p. 67).

Em âmbito local (Macaé/RJ), o poder público adota importantes medidas do ponto de vista das ações sanitárias para contenção da disseminação do vírus, tais como distanciamento social, fechamento de unidades públicas e privadas, instalação de centro de triagem, ampliação de leitos nas unidades de saúde. A testagem, como em outros municípios brasileiros, se mostra incipiente. O processo de vacinação seria iniciado em janeiro de 2021.

Além destas providências no campo da saúde, outros aspectos relacionados a respostas no campo social foram sendo acrescentados gradativamente, embora nem todos com a celeridade necessária, conforme analisaremos no decorrer do estudo.

No que tange às políticas sociais no Brasil, em linhas gerais, já se verificava um processo de desmonte, desfinanciamento, retração, que alcançaria maior gravidade com a

emenda constitucional 95/2016. Aprovada no ensejo de um governo ilegítimo⁶, tal medida institui um novo regime fiscal, limitando gastos e investimentos públicos, com validade de duas décadas e impacto mais direto nas políticas de seguridade social.

O contexto da crise irá grifar o caráter imprescindível da atuação do Estado por meio de políticas públicas, sobretudo aquelas que precisarão responder prontamente à tragédia deflagrada, destacando-se com mais intensidade, o tripé constitucional da seguridade social (saúde, previdência e assistência social). Se considerarmos que “estamos em uma sociedade onde a proteção social vem sendo esvaziada de seu valor de direito humano e civilizatório” (YAZBEK, 2020, p.13), sob a lógica da sociabilidade capitalista, é ainda mais urgente questionar: que condições de proteção social estatal serão encontradas pelos sujeitos em meio à pandemia?

Em que pese sua relevância, não foi escopo deste estudo a contribuição da chamada sociedade civil para as respostas emergenciais à crise. Embora seja possível verificar experiências por todo o território nacional, onde organizações sociais preexistentes ou não, mobilizaram-se para oferecer suporte, sobretudo com alimentos, itens de higiene, limpeza e de proteção individual às camadas mais afetadas da população, elegemos aqui por foco a intervenção do Estado, em sua forma governo municipal.

O governo do Estado do Rio de Janeiro, em 16 de março de 2020, instituiu o Decreto nº 46.973, instaurando o Estado de Calamidade Pública em todo o seu território e aplicando medidas para contenção da Covid-19. Na sequência, dia 22 do mesmo mês/ano, o poder executivo do município de Macaé, através do Decreto nº 39/2020, reconheceu situação de emergência para enfrentamento da pandemia do Coronavírus, com suspensão de todas as atividades laborais, no âmbito público e privado. Esta medida inicia-se com caráter provisório, mas iria se estender, como foi possível constatar por ocasião da escrita deste trabalho, até os primeiros meses de 2021.

O decreto municipal abrangeu a quase totalidade dos serviços públicos, com interrupção das atividades presenciais, excetuando-se os serviços de pronto-atendimento no caso da saúde e serviços de acolhimento, no âmbito da assistência social. No que tange a esta segunda política pública, que é o objeto de nosso estudo, procedeu-se, portanto, à suspensão imediata do atendimento presencial pelos CRAS, CREAS e Programas Sociais.

⁶ Há quem prefira definir como *impeachment* o episódio de deposição da presidenta Dilma Rousseff em 2016. Concordamos com a narrativa de Michael Löwy (2016), onde autor afirma que “[...]o que aconteceu no Brasil, com a destituição da presidenta eleita, foi um golpe de Estado”.

No contexto de respostas à pandemia, a política de assistência social em âmbito municipal pautou-se em mecanismos diferenciados, a depender do nível de complexidade dos serviços.

Assim, os serviços tipificados como alta complexidade (instituições de acolhimento) e os de média, no que tange à população em situação de rua, permaneceram presenciais, com dinâmicas adaptadas ao momento. Quanto aos CRAS, foi adotado o atendimento remoto por equipes de plantão, com telefones móveis, para manutenção do acolhimento de demandas, no chamado regime de *home office*.

Sabe-se que este município não foi o único a adotar tais estratégias ante a pandemia. Segundo o documento “A Proteção Social Básica no Estado do Rio de Janeiro no contexto da Covid-19, Volume II”, publicado pela Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do ERJ, oito dos nove municípios pertencentes à mesma região que Macaé (Norte Fluminense) adotaram a utilização de ferramentas *online* e canais de atendimento remoto a usuários. A consulta da Secretaria Estadual, no entanto, foi realizada no início das ações da pandemia. Não foi possível verificar, por exemplo, quantos destes municípios mantiveram tais medidas pelos meses seguintes.

Além de analisar o modo como a proteção social básica da política de assistência social em Macaé respondeu às demandas sociais em meio à pandemia de Covid-19, a pesquisa buscou também identificar características da população atendida, a partir de verificação de dados da base do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, observando as condições objetivas deste público para o enfrentamento à pandemia de Covid-19. O estudo pautou-se em verificar padrões de oferta nos serviços e benefícios pré e “pós” (durante) a pandemia, investigando a ocorrência ou não de adaptações às demandas emergentes.

A dissertação está estruturada por esta seção introdutória, que contém ainda um detalhamento quanto ao percurso metodológico, seguida por três capítulos cujos conteúdos descrevemos em sequência, bem como considerações finais e anexos.

O Capítulo 1 trata da estrutura da política de assistência social, discorrendo brevemente sobre seu percurso histórico, com destaque para os avanços ocorridos com o advento da Constituição de 1988 e instrumentos decorrentes como a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993), a Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004), a Norma Operacional Básica – NOB SUAS (2005), Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) e o diálogo deste arcabouço teórico-normativo com os fatores incidentes no campo social, a partir dos impactos ocasionados pela pandemia de Covid-19.

Nesta ocasião é realizada uma problematização da literatura, com a inserção de estudos recentes, alusivos aos efeitos da crise socio sanitária em curso, sobretudo no Brasil, observando as ofertas da política de assistência social no contexto analisado.

Nosso objetivo no Capítulo 2 foi analisar os dados obtidos através da base do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, delineando, a partir deste recorte, algumas características da população atendida. Além disto, foi oportuno também considerar e demonstrar a importância desta ferramenta (CadÚnico) para o acesso (ou não) de famílias aos auxílios emergenciais em âmbito federal, estadual e municipal.

Todo pesquisador em algum momento de sua trajetória investigativa irá deparar-se com limites e possibilidades, decorrentes não só de suas escolhas metodológicas, mas principalmente da realidade com a qual interage. Em nosso caso, ainda sobre o segundo capítulo, foi necessário recorrer à autorização da gestão municipal para acesso às bases do Cadastro Único. O processo de liberação dos dados foi demasiado lento, o que impactou no tempo destinado ao tratamento destes. Embora acreditemos não ter havido perdas qualitativas, é possível afirmar um redirecionamento da análise a partir do material recebido. Conforme detalhamos no texto do referido capítulo, não foi possível realizar, por exemplo, a intersecção de marcadores sociais para composição de perfil da população, tendo em vista que a base mais recente que nos foi disponibilizada (jun./2021) continha apenas as informações gerais de “famílias”, mas não de “pessoas”. Em que pese estas considerações, o capítulo oferece um comparativo entre as bases de coleta de dados (2019, 2020, 2021), observando, a partir das atualizações do Cadastro, nuances pré e “pós” (durante) a pandemia. Detalhes como acesso a serviços públicos, média de renda *per capita*, acesso a benefícios, composição familiar e condições de habitabilidade são alvo de nossa análise neste capítulo.

No Capítulo 3, por fim, são tratadas mais especificamente as respostas da política de assistência social, considerando a estrutura analisada no capítulo inicial e apontando especificidades no contexto do município estudado. Para tanto, foram tomadas como ponto referência as ações inscritas no âmbito da chamada proteção social básica e os efeitos pandêmicos sobre as seguranças afiançadas pelo SUAS. Deste modo, a partir de adaptações à proposta metodológica elaborada por Ana Lígia Gomes e Abigail Torres (2020), apresentamos neste capítulo alguns impactos relacionados à: dimensão intersetorial (afetos à condição de saúde); condição de sobrevivência; acolhida; convivência social; e capacidade instalada de proteção.

Para análise do último ponto (capacidade instalada de proteção), realizamos um breve *survey* online, com trabalhadoras e trabalhadores dos CRAS, que atuaram em modo remoto e/ou presencial durante o período pandêmico analisado (março de 2020 a junho de 2021). Os resultados são apresentados e analisados ao fim do Capítulo 3.

PERCURSO METODOLÓGICO

Como dito por Nogueira (2010, p. 1 apud MORAES, 2013, p. 244), “a produção de conhecimento é elemento constitutivo da ação profissional, sobretudo no campo do Serviço Social”.

José Paulo Netto (2011, p. 21) ao apresentar a concepção de Karl Marx (1982) para a teoria, nos lembra que “o conhecimento teórico é o conhecimento do objeto – de sua estrutura e dinâmica – tal como ele é em si mesmo, na sua existência real e efetiva, independentemente dos desejos, das aspirações e das representações do pesquisador”.

Neste contexto, nossa tarefa revela-se bastante desafiadora, uma vez que a pesquisadora é também uma das trabalhadoras da política de assistência social⁷. Desta feita, põe-se intensificado o desafio do rigor metodológico. Por outro lado, este duplo lugar de interação permite um olhar atento às questões que sobressaltam.

Neste estudo buscamos reunir elementos que permitissem identificar as respostas da política de assistência social, no âmbito da proteção social básica, aos agravos sociais da pandemia de Covid-19. Trata-se de estratégia necessária para pensar a atuação da política social em xeque.

A opção pelo município de Macaé/RJ enquanto recorte territorial ocorre não só em função da já mencionada inserção profissional da pesquisadora, mas também por se tratar de um importante pólo econômico do país e da Região Norte do Estado do Rio de Janeiro, que atrai simultaneamente abundância de recursos e questões sociais decorrentes de fatores diversos, dentre os quais, o não acesso ao trabalho seguro e renda, por uma parte da população, conforme detalharemos ao longo do trabalho.

Utilizamos, para tanto, três principais estratégias metodológicas, a saber: *i*) pesquisa bibliográfica; *ii*) pesquisa documental; e *iii*) *survey* online.

⁷Por ocasião da realização deste estudo, a autora se encontrava vinculada à proteção social básica, enquanto assistente social - coordenando um dos CRAS do município.

Na realização da pesquisa bibliográfica, priorizamos plataformas de busca tais como SciELO, Portal de periódicos CAPES, Google acadêmico, através das palavras-chave: assistência social; proteção social básica; e Covid-19, examinando parte da produção literária acerca da proteção social no país, no contexto pandêmico, além de outras leituras acumuladas ao longo da nossa participação nas disciplinas do mestrado em política social, bem como bibliografias presentes na trajetória acadêmico-profissional da pesquisadora, acerca da temática selecionada.

Quanto à pesquisa documental, foram verificadas leis, decretos, normativas do período de declaração oficial da pandemia no Brasil (fevereiro de 2020) (OLIVEIRA; DRESCH, 2021), até o primeiro semestre de 2021, além de normativas, resoluções, manuais e outros documentos oficiais pré-existentes, que dão base à referida política pública. Também foram consultados relatórios e informações de gestão do órgão responsável pela política de assistência social em âmbito local (município de Macaé), plano de contingência municipal para atuação desta política na pandemia e bases de dados como CECAD⁸, RMA⁹, Censo SUAS¹⁰, CAD SUAS¹¹.

Além dos recursos mencionados, foram analisados dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, como estratégia de aproximação do contexto familiar e socioeconômico declarado por pessoas de referência que em algum momento buscaram atenção da política de assistência social, por meio de inserção em um dos programas ofertados em âmbito federal e/ou municipal.

É importante mencionar ainda o seguinte quadro analítico que adaptamos a partir da proposta de Gomes e Torres (2020, p. 12-13), para avaliar os impactos do contexto pandêmico sobre as seguranças afiançadas pela política de assistência social.

⁸Ferramenta de seleção e extração de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal;

⁹ Registro Mensal de Atendimentos (RMA) é um sistema onde são registradas mensalmente as informações relativas aos serviços ofertados e o volume de atendimentos nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centros POP);

¹⁰Processo de monitoramento que coleta dados por meio de um formulário eletrônico preenchido pelas Secretarias e Conselhos de Assistência Social dos Estados e Municípios. É realizado anualmente desde 2007, por meio de uma ação integrada entre a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e foi regulamentado pelo Decreto nº 7.334 de 19 de outubro de 2010;

¹¹ Sistema de Cadastro do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), instituído pela Portaria nº 430, de 3 de dezembro de 2008 onde são registradas todas as informações cadastrais de prefeituras, unidades gestoras, fundos, conselhos municipais, rede socioassistencial e trabalhadores do SUAS. Link do sistema: <https://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/>.

Quadro 1 - Indicadores de análise dos impactos da Pandemia para as seguranças socioassistenciais

Natureza do Risco	Ocorrências Possíveis	Formas de verificação da existência ou não do problema no município estudado
IMPACTOS AFETOS À CONDIÇÃO DE SAÚDE	<ul style="list-style-type: none"> - Famílias residentes em habitações em condições que dificultam o isolamento social e/ou os cuidados de higiene recomendados pela saúde; - Ampliação de situações de insegurança alimentar de diferentes grupos etários, em virtude da suspensão de serviços de educação e assistência social que ofertam alimentação; 	<ul style="list-style-type: none"> - Dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (2019/2021); - Dados dos atendimentos dos CRAS e outros equipamentos socioassistenciais que ofertam benefícios eventuais ou possíveis auxílios municipais.
IMPACTOS NA CONDIÇÃO DE SOBREVIVÊNCIA	<ul style="list-style-type: none"> - Dificuldade de localização de famílias demandantes de benefícios materiais para garantia de sobrevivência; - Demora na implementação de benefícios em virtude de burocracias ou critérios muito restritos; 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de (ou tentativa de) busca ativa pelas equipes dos CRAS; - Legislação municipal que implementa benefícios emergenciais.
IMPACTOS NA ACOLHIDA	<ul style="list-style-type: none"> - Quantitativo de novas famílias que precisaram de acolhida particularizada (ou coletiva) e inserção em acompanhamento, se obtiveram ou não; 	<ul style="list-style-type: none"> - Dados de atendimentos dos CRAS durante o período das medidas de isolamento e distanciamento social.
IMPACTOS NA CONVIVÊNCIA SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> - Condições de oferta dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e consequências para usuárias/os. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dados do Serviço de Convivência e outras atividades coletivas dos CRAS.
IMPACTOS NA CAPACIDADE DE INSTALADA DE PROTEÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Desencontro de orientação à população, gerando mais insegurança e sensação de abandono; - Indefinição sobre as responsabilidades das equipes nos diferentes níveis de atenção; - Sobrecarga de profissionais em atendimento presencial; - Imprecisão das ações em trabalho remoto; - Infecção de profissionais do SUAS, gerando necessidade de afastamento 	<ul style="list-style-type: none"> - Breve Questionário online respondido por uma amostragem dos trabalhadores do SUAS (CRAS); - Dados do setor de recursos humanos, especificamente sobre afastamento por suspeita ou confirmação de

	do trabalho; - Dificuldade de aquisição de produtos e equipamentos necessários para provisão das atenções as famílias; - Dificuldade de aquisição de produtos e equipamentos de higiene e segurança das equipes nos serviços;	Covid-19 (2020/2021); - Dados do FMAS e Controle Social (COMAS);
--	---	---

Fonte: Adaptado de GOMES, Ana Lúcia; TORRES, Abigail. SUAS na Pandemia: Planejamento para assegurar Proteção. Vira e Mexe(2020, p. 12-13)

Outra ferramenta metodológica utilizada para desenvolvimento do trabalho, conforme já relatamos, foi o *survey* online que nos possibilitou coletar informações junto a um grupo de trabalhadores do SUAS. Os profissionais selecionados para responder à pesquisa foram especificamente os técnicos de nível superior (incluindo coordenadores) que atuam nos 07 CRAS do município.

Em razão das dificuldades impostas pela pandemia, a amostra de informantes foi estruturada por conveniência, a partir de respostas voluntárias ao questionário. Deste modo, os achados não devem ser generalizados para todos os trabalhadores da assistência social do município estudado, sobretudo porque trata-se de foco em um tipo de atuação específico, que é a proteção básica através dos CRAS.

Utilizamos deste recurso (*survey*), enquanto modalidade de pesquisa qualitativa básica, com a finalidade de realizar um estudo complementar, de caráter exploratório e descritivo em relação à percepção de uma parte dos atores que “dão vida” à política de assistência social, que são seus implementadores “do nível de rua”¹².

Gil (2002) classifica as pesquisas em três grupos, de acordo com os respectivos objetivos. São eles: pesquisa exploratória, descritiva ou explicativa. Em nosso caso, trata-se de pesquisa exploratória, considerando que buscou proporcionar maior aproximação da situação-problema, a fim de torná-la mais explícita e visando à construção de hipóteses, no sentido de permitir imersão inicial na temática, contribuindo para possíveis futuros estudos.

De acordo com Gil e Dos Reis Neto (2020, p. 128), muitos autores enfatizam que a principal diferença da pesquisa qualitativa em relação à quantitativa está no foco que é conferido ao significado e ao entendimento. Ou seja, o que se pretende com a pesquisa

¹²Burocratas do nível de rua são profissionais envolvidos na implementação de políticas que interagem diretamente com os cidadãos para entregar os serviços públicos e têm a responsabilidade de traduzir políticas e normas genéricas em ações concretas (Lipsky, 2010; Dubois, 1999 apud Lima-Silva et al., 2020, p. 1.460)

qualitativa, segundo eles, é “compreender como as pessoas interpretam suas experiências, constroem seus mundos e atribuem significado a suas ações”. E destacam que a principal preocupação do pesquisador deve ser a de compreender o fenômeno segundo a perspectiva dos participantes e não da sua.

Com relação ao *survey*, em que pesem alguns pontos de desvantagens (como impessoalidade, dificuldade de incluir incentivos para as repostas, problemas de adesão e restrição para quem tem acesso à internet, por exemplo), autores destacam quesitos vantajosos na escolha desta ferramenta, a saber:

o custo de elaboração pode ser reduzido ou nulo, a menos que se opte por uma opção mais dispendiosa; os dados são apresentados imediatamente após o questionário ser respondido; facilidade em usar amostras maiores; os dados semelhantes são facilmente agrupados e podem ser apresentados percentualmente, levando a que as divergências se tornem evidentes, facilitando a análise, reduzindo o erro e o tempo de escrita; entre outros. (VASCONCELLOS; GUEDES, 2007 apud NEVES; AUGUSTO; TERRA, 2020, p. 72)

Optamos pelo questionário semiestruturado com a finalidade de obter respostas qualitativas, oportunizando ao entrevistado a abertura para discorrer sobre as questões abordadas (CONSTANTINO et al., 2005). A pesquisa apresentou perguntas aos informantes (Apêndice A) que permitiram identificar os resultados demonstrados no Capítulo 3.

CAPÍTULO 1 - HISTÓRICO E OSSATURA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PRÉ-PANDEMIA: O “TAMANHO DO BARCO” PARA ENFRENTAR A MARÉ

1.1 APONTAMENTOS DA LITERATURA

A afirmação feita por Azeredo e Pereira, com a qual concordamos, chama atenção para o fato de que “essa pandemia é bastante paradigmática de nossos tempos e do modo destrutivo e impessoal de dominação adotado pela forma do capital na modernidade” (2020, p. 139).

As autoras ressaltam ainda que, para além da produção que denominam de “quantitativista” em relação aos efeitos da crise, é possível ponderar qualitativamente os desdobramentos quanto aos impactos da doença, ainda que em curso e imprevisíveis, sobretudo pelo contexto atual de “profunda crise da acumulação, no rumo adotado pelos Estados e instituições financeiras multilaterais de medidas neoliberais de ajustes econômicos, desproteção social e fragilização das relações de trabalho” (AZEREDO; PEREIRA, 2020, p. 138).

O conceito de crise é, portanto, o primeiro ponto para o qual chamamos a atenção, dialogando, neste caso, com interpretações que o consideram como algo inerente à trajetória histórica do capital que alcança uma espécie de limite autodestrutivo (MÉSZÁROS, 2011; KURZ, 2017; HARVEY, 2013).

Para tratar da atuação de uma política social específica em contexto de calamidade pública, é preciso situá-la, do ponto de vista de seus principais fundamentos existenciais. Do mesmo modo, torna-se necessário explicitar a ideia de “calamidade pública” e proteção social aqui tratadas. O que se espera da assistência social, conceitualmente, e dados os seus escopos, a que ela deveria responder face a um evento adverso tal como o que está em curso?

Em âmbito nacional, o decreto federal 7.257 de 4 de agosto de 2010 é o ato normativo que dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e delimita o conceito e reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, definindo ainda o tratamento acerca das transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastres (SANTOS FILHO; OLIVEIRA; SILVEIRA, 2020, p. 1.491).

Nesta análise, no entanto, optamos por nos alinhar a uma concepção mais crítica da ideia de “desastre”, sobretudo no intuito de contextualizar o “fenômeno” que, longe de ser mera discricionariedade da “natureza”, não raro está diretamente vinculado à ação humana. Como destacado por Dutra (2018):

Naturais podem ser as chuvas, as secas, as erupções vulcânicas, porém, estas e outras manifestações da natureza somente se transformam em desastres quando se entrelaçam com determinadas condições de vida, de moradia, de saúde, em suma, de precariedade exacerbada pelas taxas de desigualdade encontradas na sociedade. Ainda que muitos destes processos venham à tona a partir da dimensão física, os mesmos são, essencialmente, de outra ordem. É no processo de tecitura cotidiana que vão se moldando os rostos das reais vítimas dos desastres, em sua imensa maioria pobres e não brancos, que assistem suas moradias precárias serem arrastadas pelas chuvas incessantes, que relembram seus parentes soterrados pela lama e pelos escombros, que constataam a contaminação de seus meios de sobrevivência por produtos tóxicos, enfim, que experimentam uma série de violações que vão muito além do momento do impacto (DUTRA, 2018, p. 34-35).

O artigo 1º do já mencionado decreto federal (7.257/2010) irá definir que o Poder Executivo Federal tem o dever de prestar apoio, de forma complementar, aos demais entes federados – estadual, distrital e municipal – que estão em situação de emergência ou de calamidade pública, em razão de algum desastre (SANTOS FILHO; OLIVEIRA; SILVEIRA, 2020, p. 1.491).

No campo jurídico, a declaração do chamado estado de calamidade pública cumpre a finalidade de obter a atenuação, para as políticas públicas, dos rigores da Lei de Responsabilidade Fiscal, na forma contida no artigo 65 da referida lei, exigindo-se, nesta hipótese, o reconhecimento pela respectiva Casa Legislativa (DALLAVERDE, 2020, p. 38).

Vale dizer que a política de assistência social já era considerada essencial em contexto de calamidade pública, sobretudo nos serviços de média complexidade, como estabelecido pela Resolução CNAS nº 109/2009 – Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. A proporção dos desafios enfrentados no contexto da pandemia, contudo, não guardava precedentes no histórico de intervenção desta política pública.

O Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, foi previsto na supracitada resolução como parte da rede de serviços socioassistenciais. Contudo, no campo operacional verifica-se que predomina a focalização das ações no momento emergencial, que ocorrem geralmente de forma espontaneísta devido à ausência de planejamento, colocando como desafio à política de assistência social o desenvolvimento de ações de prevenção aos desastres e qualificação de respostas aos mesmos (VÍGOLO, 2013, p. 10).

Partilhamos da indagação de Silva (2020, p. 61), quando questiona se seria possível para uma política social de institucionalidade recente e fragilizada face a uma série de ataques, com desfinanciamento e desmonte, responder às demandas de proteção social, na mesma conjuntura em que “o país vê desmoronar o tímido sistema protetivo alcançado com a Constituição Federal e com as leis e direitos trabalhistas”.

A autora irá ressaltar que:

parece muito improvável que o SUAS possa manter a continuidade de serviços e atendimentos, afiançando provisões de segurança e acolhimento, assegurando condições e saúde de seus trabalhadores e dos usuários face os riscos de contaminação do novo coronavírus, considerando as já conhecidas fragilidades da rede de serviços socioassistenciais. (SILVA, 2020, p. 63-64)

Ivanete Boschetti (2016, p. 76) apresenta interessante reflexão sobre a condição subalterna desta área, inserida no conjunto das políticas sociais, que precisa ser compreendida em sua particularidade uma vez que se constitui como uma política social em constante conflito com as formas de organização social do trabalho no capitalismo.

A ideia de trabalho, na concepção marxiana, deixa de ser tão somente a “atividade baseada no tempo disponível que produz valores de uso socialmente úteis e necessários” para ser compreendido no contexto do modelo capitalista como a “produção baseada no tempo excedente” que visa produzir exclusivamente “valores de troca para a reprodução do capital” (ANTUNES *in* Mészáros, 2011, p. 16).

Ricardo Antunes (2020) traz a reflexão sobre a perda de trabalho que afeta em larga escala a classe que vive do trabalho informal. Ou seja, o fenômeno do desemprego, sobretudo no contexto dos agravos sociais da pandemia de Covid-19, encontra parcelas da população que já não tinham emprego, mas que desempenhavam alguma atividade laboral remunerada, para subsistir. Para além da ideia de “desemprego”, acrescenta-se, portanto, o conceito de “destrabalho”, ou seja, a ausência de trabalho, ainda que informal.

Esse problema social, de não espaço no mercado (formal ou informal) para todos, é componente intrínseco do próprio modo de funcionamento do sistema capitalista, sabemos. Não há novidade em dizer que o *laissez-faire*¹³ não se sustenta por si só. Está mais que demonstrada a necessidade da “mão visível do Estado”, para garantir a reprodução do capital.

¹³O economista Adam Smith em sua obra “A Riqueza das Nações” (1776) defende a ideia de *laissez-faire*, *laissez-passe* (deixe fazer, deixe passar), sobre suposta neutralidade do Estado e “mão invisível” do mercado, com caráter autorregulador da economia capitalista.

Neste sentido, conforme aponta Ivaneti Boschetti (2016, p. 81), aqueles que tem o “dever” de trabalhar, mesmo quando não conseguem trabalho, precisam da assistência social, mas nem sempre terão direito a ela. Sob esta ótica, pode-se inferir que o trabalho obsta a assistência social. Será oportuno retomar esta ideia, quando discutirmos os acessos da população aos programas socioassistenciais, pela via do chamado Cadastro Único.

A autora apresenta ainda uma importante análise sobre recomposição do capital, mesmo em contexto de crises, pois este reconverte de forma permanente sua renda, ao passo que a massa dos produtores continua limitada e deve, pela natureza da produção capitalista, continuar limitada à satisfação média das necessidades (MARX, 2009, p. 154 apud BOSCHETTI, 2016, p. 115).

A subtração das condições materiais de existência que permitem à classe trabalhadora deixar de vender sua força de trabalho e asseguram sua subsistência em determinadas situações, também pode ser entendida como um processo de expropriação. Neste sentido, a subtração de direitos sociais já vem ocorrendo, através de sucessivas e avassaladoras contrarreformas nas políticas sociais, obrigando a classe trabalhadora a oferecer sua força de trabalho no mercado a qualquer custo e a se submeter às mais perversas e precarizadas relações de trabalho, que exacerbam a extração da mais-valia relativa e absoluta (BOSCHETTI, 2016, p. 131).

Desta forma, opera-se uma dupla subsunção do trabalho ao capital: subtração de direitos sociais de subsistência (alimentação, saúde, moradia, educação) que obrigam os trabalhadores a disponibilizar sua força de trabalho no mercado e mercantilização de direitos que passam a ser mercadorias disponíveis no mercado. Como dito por Boschetti e Behring:

A substituição de empregos estáveis e com direitos por programas assistenciais de “transferência de renda” clientelistas revela a mais brutal forma de subsunção do trabalho ao capital: além de manter a classe trabalhadora sem trabalho a baixo custo, nos limites da sobrevivência, também age para rebaixar o valor dos salários, transfere para o Estado a quase totalidade dos custos da reprodução da força de trabalho, já que desonera o capital, e cria um ciclo de reprodução de desigualdades ainda mais perene, pois interdita o acesso de homens e mulheres a possibilidades de trabalho com direitos. Nesse sentido é que indagamos a quem essa concepção assistencialista — e que vai na contramão das formulações constitucionais — quer proteger. A nosso ver, ela objetiva garantir proteção ao capital, e não à classe trabalhadora. (BOSCHETTI; BEHRING, 2021, p. 81)

As autoras adotam posicionamento bastante radical em relação à cooptação da política de assistência social, por interesses clientelistas e destinados à manutenção do grande capital. Neste conjunto de críticas, inserem a estratégia recente do governo federal denominada

Auxílio Emergencial, que se constituiu em programa provisório de transferência de renda no período da pandemia. Trataremos desta estratégia com mais detalhes no segundo capítulo. Por ora, chamamos a atenção para o fato de que não se pode desconsiderar o caráter contraditório desta medida, enquanto componente da política social que é, em si mesma, contraditória. É importante não perder de vista “o quanto esse campo das políticas sociais está eivado de condições para realizar o desafio de proteger o trabalhador das condições adversas impostas pelo tempo presente ou reafirmar a face conservadora da política social” (COUTO, 2015, p. 666), pois, de outro modo, fora deste paradoxo, realizaria apenas o trabalho de manter integralmente as condições para a exploração do trabalho e dos trabalhadores.

O contraste entre a condição de direito social (ou meio de garantias para acesso a estes) da política de assistência social e sua fragilidade enquanto política pública, como de outras em xeque, compõem um chão de crise estrutural do capital, onde a pandemia se prolifera intensamente, em meses, levando à óbito milhares de pessoas pelo mundo, além de outras nefastas consequências, como o desemprego de milhões de trabalhadores e trabalhadoras, intensificando a fome e agravando condições já previamente aviltantes da subsistência humana (ANTUNES, 2020, p.13).

Configurando majoritariamente no cenário de perda de vidas e/ou manutenção de sobrevividas (desemprego, insegurança alimentar) está a população mais vulnerável, que “dela necessitar”, conforme expressão do artigo 203 da carta magna, em relação à política em tela. O efetivo alcance da política pública aqui evidenciada aos que suscitam sua intervenção, no entanto, é algo a ser avaliado.

Neste contexto, o discurso da prevenção sanitária com repercussões sociais tem sérios riscos de cair no vazio, quando não há correspondência por meio de medidas concretas, asseguradas pelo Estado. Marcelo Paixão e Flávio Gomes (2020, p. 185) destacam a ironia de se clamar por higiene para a população pobre, que sequer dispõe de recursos básicos como a oferta de água e tratamento de esgoto; e utilizam a interessante metáfora de “álcool gel social” para dizer da necessidade de políticas de governo articuladas, entre sistema de saúde e proteção da renda dos trabalhadores e setores informais da economia.

Vale dizer que a insuficiência de investimentos em políticas sociais não é de agora. No entanto, se faz ainda mais perceptível no contexto atual, pois dada a relação direta entre pobreza e contágio, que afeta principalmente a classe trabalhadora, um dos resultados é o aumento exponencial de pessoas vivendo na condição de pobreza e pobreza extrema (BOTÃO; NUNES, 2020, p. 251). As mesmas autoras irão destacar ainda que:

No conjunto de disputas entre capital-trabalho para atenuar as possíveis tensões, as políticas sociais são terreno de conflito constante. Riqueza e pobreza são expressões cúmplices da mesma sociabilidade que reproduz e legitima a desigual apropriação da riqueza socialmente produzida. Seus efeitos decorrem de processos econômicos, políticos e sociais, articulados à discriminação de gênero, cor e raça. Os acessos as moradias, à saúde, à alimentação, aos cuidados necessários para o alcance de uma vida com qualidade tornam-se cada vez mais escassos para os segmentos mais pauperizados. (BOTÃO; NUNES, 2020, p. 252)

Os segmentos referenciados na citação acima são expressivamente os que apresentarão maior demanda por intervenção do poder público, sob o adverso contexto das exigências de protocolos sanitários como o distanciamento/isolamento social, por exemplo. É nesta conjuntura que se fará notar a entrada das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) no trabalho de assistentes sociais, grupo majoritário de profissionais atuantes na política de assistência social, por exemplo.

Os recursos tecnológicos, associados aos meios remotos na intervenção de assistentes sociais, irão repercutir nos processos de trabalho, bem como na relação com outras profissões e trabalhadores/as, na relação com usuários/as e nas condições éticas e técnicas de trabalho (CFESS, 2020).

Este ponto é relevante para a análise, tendo em vista que, no município de referência para nosso estudo a política pública evidenciada adotou como uma das estratégias o atendimento remoto (MACAÉ, 2020). Há que se indagar, portanto, que percentual do universo de população demandatária da atenção socioassistencial teria sido excluído do atendimento no tempo oportuno, dadas as prováveis dificuldades de acesso às ferramentas necessárias.

É sobretudo junto à população afetada pelos processos de exclusão social que irão atuar os/as trabalhadores/as da política de assistência social. Encontrar formas de posicionar-se criticamente sem incidir no risco de mera reprodução de tais processos excludentes, é sempre um desafio. Neste sentido, reiteramos a reflexão de Raichelis (2019), que nos convida a pensar sobre conhecimento gerado a partir das vivências profissionais, traduzindo em respaldo para a construção de respostas coletivas, no âmbito das políticas sociais.

1.2 NOVAS DIFICULDADES, VELHOS DILEMAS: ALGUNS ASPECTOS HISTÓRICOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Tratar das formas de proteção social e combate à pobreza no Brasil, e mais especificamente da política de assistência social, implica em retomar, ainda que de modo sucinto, alguns aspectos do percurso histórico que, não raro, permitem avistar um “museu de grandes novidades”¹⁴.

O caminho percorrido para alcance do status de política pública pela área de assistência social no Brasil é marcado por intensa correlação de forças entre respectivos interessados, por assim dizer.

A Constituição Federal de 1988 é frequentemente referenciada como principal marco regulatório para a proteção social pública e seguridade social no Brasil. Contudo, no que diz respeito à assistência social, até que alcançasse este patamar jurídico, muitas águas correram sob tal nomenclatura.

Após a promulgação da nova Constituição foram necessários ao menos cinco anos para que se tivesse a primeira versão da lei que organizaria a assistência social no país (8.742/1993). Posterior a isto, quase duas décadas seriam necessárias para a formalização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) juridicamente, através da Lei n. 12.435/2011.

Em termos de avanços legislativos a chamada “Constituição Cidadã” abre caminho, ainda que em meio a uma conjuntura adversa e paradoxal, para a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993). Sua alteração em 2011, que iria pautar as diretrizes do SUAS, instituído a partir da aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), é fruto de contexto propício, ou “janela de oportunidades”, para utilizar a expressão de Kingdon¹⁵, que ocorre com a chegada de “uma nova composição dos atores no

¹⁴Referência ao trecho da música “O tempo não para”, de Agenor de Miranda Araújo Neto (Cazuza) e Arnaldo Pires Brandão(1988).

¹⁵John Kingdon (2003, p. 165), em seu modelo teórico de “múltiplos fluxos” para explicar a formação das agendas públicas, afirma que “as circunstâncias que possibilitam a convergência dos fluxos - denominadas por como *policy windows* (*janelas de oportunidades*) - são influenciadas, sobretudo, pelo fluxo de problemas (*problems stream*) pelo fluxo político (*politics stream*)”. De acordo com o autor, uma oportunidade para a mudança surge quando um novo problema consegue atrair a atenção do governo (por meio de indicadores, eventos ou feedback), ou quando mudanças são introduzidas na dinâmica política (principalmente mudanças no clima nacional e mudanças dentro do governo).

cenário governamental e em espaços do processo decisório da agenda pública e da formulação de políticas” (PAIVA; LOBATO, 2019, p. 1067).

Como registrado por Fleury, o “espírito da nova Carta era o de assegurar direitos sociais a todos os cidadãos” (2002, p. 99). Deste modo, a política de assistência seria grandemente afetada por diversos artigos constitucionais, para além daqueles inseridos no título específico “Assistência Social”. Dentre estes a autora vai citar, por exemplo, o artigo 5º do Capítulo I (Dos direitos e deveres individuais e coletivos); o artigo 6º do Capítulo II (Dos direitos sociais), estando ambos inseridos no Título II (Dos direitos e garantias fundamentais); e ainda o artigo 194º, incluso no Título VIII (Da ordem social), Capítulo II (Da seguridade social), além da Seção IV deste mesmo capítulo, que trata especificamente da assistência social (artigos 203 e 204).

Em que pesem as implicações favoráveis trazidas pelo texto constitucional, conforme argumentado por Sônia Fleury (2002), a necessidade de alteração na LOAS, do ponto de vista da gestão pública, seria reconhecida posteriormente para firmar a existência de um Sistema Único de Assistência Social. Afinal, era preciso conquistar segurança jurídica para o SUAS.

Nas palavras de Paiva e Lobato (2019), “a Lei (12.435/2011) avançou ao instituir legalmente aquilo que já vinha sendo implementado por outros dispositivos normativos” e seria “mais um passo na consolidação da assistência social como política pública” (p. 1071).

Neste contexto, o SUAS será o prenúncio de uma agenda política que vai exigir aprimoramentos das responsabilidades de gestão, com vistas à consolidação de tal sistema. A política pública de assistência social experimenta a partir de então um notório processo de institucionalização e profissionalização (FERREIRA, 2011). Não seria exagero afirmar o teor revolucionário deste sistema, em termos de proteção social no Brasil.

Um dos avanços propostos pela LOAS (2011) é a apresentação de um novo desenho institucional para a Política de Assistência Social. Esta afirma seu caráter de direito não contributivo; aponta a necessária integração entre o econômico e o social; destaca a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acessos a serviços sociais e com a participação da população; e traz ainda como inovação a marca da cidadania e da democracia, por meio do debate ampliado e da deliberação pública (COUTO et al., 2014, p. 57).

Apesar da característica transformadora, o novo formato da política de assistência social irá deparar-se com entraves e lentidão em seu processo, ante a profunda

incompatibilidade quanto aos ajustes estruturais da política fiscal existentes no contexto de sua implantação e os investimentos sociais públicos.

Vale lembrar que o quadro institucional anterior à Constituição de 1988 era composto por maior fragmentação institucional, sobreposição das ações realizadas nas diferentes esferas de governo e intensa presença de instituições filantrópicas, no que tange à atuação na área da Assistência Social.

A Constituição Federal (1988) incorpora a Assistência Social ao campo da Seguridade Social e prevê que as ações da área serão realizadas de maneira descentralizada e participativa. No primeiro momento, as novas diretrizes não foram implementadas e as mudanças que ocorreram restringiram-se à alteração do ministério a que as fundações existentes estavam vinculadas¹⁶, e à mudança de denominações, sem grandes diferenças no conteúdo da política. Apenas cinco anos depois é que se promulga a LOAS (1993), que reafirma a Assistência como direito do cidadão e dever do Estado, cria os espaços de participação da sociedade na gestão da Assistência Social e estabelece mais claramente a divisão de atribuições entre as esferas de governo (ARRETCHE, 2000 apud FRANZESE, 2010, p. 124).

Além da demora em promulgar a lei de regulamentação da PAS, somente a partir de 2003 é que se irá assistir ao aprofundamento da consolidação desta em âmbito nacional com o caráter de primazia do Estado em sua condução, através da construção de capacidades estatais e arranjos institucionais. Este período registra a chegada ao governo de uma coligação de centro-esquerda identificada com as garantias constitucionais no âmbito dos direitos sociais (JACCOUD; MESQUITA, 2017, p. 41). Tal fato, configura-se em cenário favorável para a aprovação da nova PNAS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004), seguida de seus instrumentos jurídicos de normatização e operacionalização (Norma Operacional Básica do Suas [NOB SUAS], 2005 & Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS [NOB RH SUAS], 2006) e posteriormente aprovação da Lei n. 12.435 de 2011 do SUAS, que altera a LOAS, conforme já mencionamos.

O objetivo da política pública de assistência social a partir dessas normativas é o atendimento a “cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos”. O texto da PNAS (2004), para além das categorias de vulnerabilidade e risco, afirma as

¹⁶Ministério da Previdência Social, ao qual estavam vinculadas a Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA e Fundação Nacional do Bem-estar do Menor – FUNABEM, além do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN.

seguintes seguranças como eixos organizadores das ofertas: sobrevivência ou renda; de convívio familiar e de acolhida; desenvolvimento da autonomia; benefícios materiais ou em pecúnia. Enquanto a segurança de renda deve ser provida pelos benefícios assistenciais, de natureza não contributiva, as demais seguranças referem-se a serviços, organizados em dois níveis de complexidade — básica e especial, sendo este segundo subdividido em média e alta — e sob encargo de equipamentos públicos diferenciados, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), Centro Especializados para o atendimento à População em Situação de Rua (Centro Pop); unidades de acolhimento, além da rede pública e privada voltada a públicos e atendimentos específicos (JACCOUD; MESQUITA, 2017, p. 42).

Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014) destacam que a adesão dos entes subnacionais a uma determinada política, programa ou sistema pode ser voluntária ou coercitiva, e os incentivos, por sua vez, podem representar soluções atraentes para estados e municípios; porém, em geral, são repassados pela União mediante condicionalidades preestabelecidas. Tal movimento, ao que denominaram de *recentralização* ou de coordenação federativa, seria uma tentativa de evitar a instrumentalização clientelista de programas pelas elites locais (2014, p. 6).

Para Arretche (2005), maiores graus de autonomia dão aos entes subnacionais a possibilidade de não aderirem às políticas federais, diminuindo o poder do governo central de colocar em prática os programas federais que envolvem estados e municípios. Em contrapartida, a dependência de estados e municípios fracos, do ponto de vista da arrecadação própria, exige que a União despenda maiores esforços e transferências para alcançar seus objetivos.

Como destacado por Senna (2016, p. 56), no que tange ao legado da assistência social, chamando a atenção para o caso do Estado do Rio de Janeiro, observa-se uma tendência histórica à competição entre os entes federados (em lugar da cooperação), em grande medida condicionados pelas disputas político-eleitorais.

Em paralelo aos avanços normativos registrados, sabe-se que a assistência ainda se configura em um campo concreto de acesso a bens e serviços pela população pauperizada (SPOSATI *et al.*, 1998, p. 20). As políticas assistenciais aos segmentos espoliados, que não dispunham de meios para atender suas necessidades pela via do trabalho foram se constituindo de modo fragmentado, com corte seletivo, focalizando grupos ou indivíduos

mais vulneráveis. Este padrão de intervenção do Estado brasileiro encontra raízes mesmo em contexto da chamada “cidadania regulada”¹⁷.

Conforme nos lembra Boschetti (2016, p. 76), a condição subalterna da assistência social no conjunto das políticas sociais precisa ser compreendida na sua particularidade de se constituir como uma política social em incessante conflito com as formas de organização social do trabalho no capitalismo.

Recorremos à análise de Fleury (2007, p. 1) para destacar que a partir da chamada modernização social ocorreu um processo de complexificação da estrutura social, acompanhado também por uma especialização das funções do trabalho. Neste contexto, segundo a literatura ocidentalizada, a democratização teria incluído o reconhecimento de atores políticos coletivos e a abertura do sistema político competitivo para a participação política das massas.

Em um contexto de profunda transformação social, onde a estrutura produtiva é alterada, levando ao aumento da produção (e acumulação) de riquezas, com processos simultâneos de urbanização e organização social:

a proteção social deixa de ser parte das relações tradicionais entre desiguais, onde senhores protegiam e tutelavam servos leais ou entre iguais, no interior das corporações, para se colocar como uma questão social a ser resolvida nos marcos de uma nova sociedade que se fundava em base aos valores de liberdade e igualdade genérica dos indivíduos. (FLEURY, 2007, p. 1)

Ainda segundo análise da autora, os indivíduos, então libertos dos laços de tutela, teriam perdido seus vínculos de proteção social e a pobreza teria emergido como questão social, isto é, como ameaça à coesão social.

Aldaíza Sposati et al. (1998, p. 69), sinalizam que a via assistencial constitui uma “face humanitária do capitalismo”. Entregue à população na forma de “benefícios” individuais ou coletivos, é decorrente de uma situação de real necessidade, ainda que não deixe de ser uma forma de o Estado mascarar a dívida social que possui para com a população. Por vezes, na lógica do capital, ela representa a única forma de acesso a bens e serviços a que tem direito o que, em última instância, não significa dizer que altere a dinâmica de mercado.

¹⁷Santos (1979) denomina “cidadania regulada” a forma que a cidadania corporativa assume no Brasil. Um padrão de incorporação e estratificação social que irá definir “quem está dentro e quem está fora” e como se dará a distribuição de direitos sociais entre os incorporados e sob qual lógica se expandirão esses direitos (KERSTENETZKY, 2012, p. 194).

Trata-se de uma política com inserção contraditória no sistema capitalista, uma vez que atende a interesses antagônicos, participando da reprodução do capital, operando, de certo modo, a gestão da pobreza.

Para o contexto que aqui se pretende analisar, verifica-se uma intensificação do papel de “gestão da pobreza” por esta política pública, tendo em vista o aumento expressivo de demandas ao poder público, através dos chamados serviços essenciais, sobretudo para a sobrevivência de segmentos específicos no cenário de crise sócio-sanitária.

1.3 O “TAMANHO DO BARCO” PARA ENFRENTAR A MARÉ

Em meio às adversidades desnudadas pelo cenário pandêmico, com repercussões notoriamente mais acirradas dentre a população pauperizada, ouviu-se em demasia a frase: “estamos todos no mesmo barco”. Sabe-se que tal afirmação é inverídica, posto que as realidades são díspares e cada núcleo familiar deste país precisou cuidar-se do modo possível, dentro de suas condições materiais e concretas de vida e de sobrevivência (GUARANY, 2020, p. 33).

A este respeito, como bem ilustrado por Corrêa Matta et al. (2021):

Se pensarmos em uma imagem alegórica podemos contrapor a ideia, muitas vezes difundida em meios de comunicação social, de que “estamos todos no mesmo barco”, à percepção mais realista de que estamos, na verdade, no mesmo mar revolto, mas os barcos em que cada um está são muito diferentes: alguns são iates preparados para o mar revolto, outras são simples canoas, e há indivíduos não estão em qualquer tipo de barco, mas à deriva e solitários no mar hostil (MATTÁ et al., 2021, p. 16-17).

O mesmo caminho interpretativo é cabível em relação à política pública que pretensamente faria coro às medidas adotadas pelo Estado enquanto respostas aos impactos sociais agravados pela pandemia de Covid-19. A assistência social, política aqui elencada para análise, irá deparar-se de modo abrupto com escala exponencial de requisições - as já conhecidas e outras inauguradas. O “tamanho do barco”, no entanto, ou que estamos chamando de “ossatura da política pública”, irá sofrer variações, a depender do contexto regional.

Gomes e Torres (2020) destacam que:

Em situações de desastre, o grau e a qualidade da resposta são indicadores do nível de proteção assegurada, pois sinalizam a prontidão e assertividade na atenção a necessidades sociais coletivas. Nesse momento esses elementos são ainda mais desafiantes pela singularidade e intensidade do desastre epidemiológico. (GOMES; TORRES, 2020, p. 14)

As autoras chamam atenção para o risco de se desconsiderar princípios e diretrizes relevantes para o SUAS, diante da pressão, urgência e elevada responsabilidade que se impõem no cenário de crise. Em material elaborado como proposta para construção de plano de contingência pelos entes federados frente à pandemia (GOMES; TORRES, 2020), elas ressaltam a importância de enfrentar a situação como uma oportunidade de lidar com problemas históricos na implementação do SUAS, buscando reafirmar princípios que sustentam este Sistema Único (GOMES; TORRES, 2020, p. 14).

A Política Nacional de Assistência Social, a partir do novo modelo de gestão implementado, aponta uma necessária interface do SUAS com as políticas de segurança alimentar e de transferência de renda¹⁸, constituindo-se, desta forma, “uma política de Proteção Social no Brasil de forma integrada a partir do território, garantindo sustentabilidade e compromisso com um novo pacto de democracia e civilidade” (BRASIL, 2005, p. 59). É sabido que no contexto pandêmico o Estado brasileiro foi demasiado lento em apresentar respostas em todas as áreas aqui apontadas.

Aldaíza Sposati (1998, p. 85) fazia há algumas décadas uma pertinente reflexão acerca da indefinição de competências por parte do Estado, no âmbito das ações socioassistenciais, sobretudo em tempos de crise. Trata-se, na concepção da autora, de estratégia que contribui para perpetuação da tutela, uma vez que impede aos destinatários o conhecimento da origem dos serviços/benefícios prestados e conseqüentemente quanto ao direito de acesso a estes.

Mas, objetivamente, que períodos se poderiam denominar de “tempos de crise”?, Schimidt, Mello e Cavalcante assinalam que:

Crises são problemas complexos, marcados por incertezas e ambigüidades. Assim, sua governança deve ser estabelecida no âmbito interno das organizações e também entre uma ampla gama de áreas de distintos órgãos e ministérios, em níveis administrativos diversos – isso se considerarmos apenas os atores ligados ao Estado(SCHMIDT; MELLO; CAVALCANTE, 2020, p. 9).

¹⁸Embora a segurança de renda seja uma das garantias previstas pela PNAS 2004 e os Programas de Transferência de Renda (PTR's) sejam denominados na categoria “benefícios” pelo texto da NOB SUAS (BRASIL, 2005, p. 94) o mesmo documento sinaliza, paradoxalmente, a necessidade de integração entre SUAS (serviços) e as áreas de segurança alimentar e transferência de renda, tratando-as de forma segmentada, provavelmente por considerar a existência destas duas últimas como anteriores ao SUAS.

As lições da pesquisa em gerenciamento de crises, segundo Boin e McConnell (2007 apud SCHMIDT; MELLO; CAVALCANTE, 2020), demonstram que existem barreiras políticas, cognitivas, informacionais, culturais e de recursos que limitam, em grande medida, a efetividade do planejamento de crises no âmbito governamental.

Dada a complexidade dos problemas e o crescente volume de responsabilidades decorrentes de crises, a coordenação torna-se elemento fundamental para o desempenho da ação governamental (SCHMIDT; MELLO; CAVALCANTE, 2020, p. 9).

Os mesmos autores apontam ainda que:

No caso brasileiro, as particularidades do ambiente político-institucional – como o multipartidarismo, o federalismo, a autonomia do sistema de controle e a participação da sociedade ao longo do processo de construção de políticas públicas (*policymaking*) – tendem a gerar efeitos centrífugos e dificultar a coordenação. Como agravante, situações de crises emergenciais, como a que foi deflagrada pela pandemia do Covid-19, possuem características de *wicked problems*, ou seja, problemas ambíguos, dinâmicos, com baixo nível de informações confiáveis, consequências intangíveis e que demandam soluções difíceis e interdependentes. (SCHMIDT; MELLO; CAVALCANTE, 2020, p. 10)

Crises de grandes proporções, como é o caso da pandemia de Covid-19, despertam ainda mais discussão sobre a capacidade dos governos de apresentarem respostas adequadas ao número exponencial de demandas caracterizadas pela transversalidade, multidimensionalidade e intersetorialidade que deveriam compor as estratégias de atuação estatal sobre os efeitos decorrentes de situações dessa amplitude. Principalmente quando o contexto é composto pela predominância de alto grau de dinamismo, informações incompletas, níveis elevados de tensão social e considerável suscetibilidade dos governos frente à atuação de múltiplos atores, além das crescentes expectativas em relação à ação do Estado no que diz respeito às questões que afetam diretamente os níveis de bem-estar social e econômico das populações no decorrer das situações de crise (SCHMIDT; MELLO; CAVALCANTE, 2020, p. 11).

De acordo com a nota técnica nº 32 do DIEST¹⁹ - IPEA, assinada pelos autores supramencionados, até o final de março de 2020, apenas no âmbito federal, haviam sido publicadas 59 medidas voltadas para reduzir o impacto da pandemia, versando sobre variados temas, como saúde, agricultura, sistema de transporte, proteção social, proteção ao emprego, regras orçamentárias e liberação de recursos para diferentes fins. Como apontado pela nota,

¹⁹Departamento de Estudos e Políticas do Estado, Instituições e da Democracia do IPEA, abril de 2020.

havia indícios de que tais publicações não faziam parte de “uma estratégia coesa encabeçada pelo governo federal sob a figura do comitê de crise responsável por garantir a coordenação, a convergência e a complementariedade das medidas colocadas em ação” (SCHMIDT; MELLO; CAVALCANTE, 2020, p. 13).

Ora, os efeitos da pandemia são heterogêneos e apresentam forte dimensão territorial. Nesse sentido, os governos subnacionais desempenham importante papel em relação às medidas adotadas para a contenção da crise, seja no âmbito da saúde, dos serviços sociais, das despesas públicas, pois estarão na “linha de frente da gestão da crise”. Somam-se a isto muitas incertezas quanto à dinâmica do cenário pandêmico, de profundas desigualdades, elevada carga de doença e precárias condições de vida da população (LIMA; PEREIRA; MACHADO; 2020, p. 3 – 4).

Na opinião de Rodrigues e Azevedo (2020, p. 8), a crise socio-sanitária culminou por expor também uma “grave crise federativa” no país, com “patente descoordenação no próprio âmbito federal e inapetência do Governo Federal para unificar os princípios que devem nortear as ações das escalas subnacionais”.

Deste modo, infere-se que a ausência de coordenação federal no contexto da pandemia foi constatada também no campo da proteção social e, de modo específico, no âmbito de atuação da política de assistência social.

Um elemento agravante, no entanto, é a condição mais vulnerável desta política em relação às “irmãs” do tripé da seguridade social brasileira (saúde, previdência social). Assim como as outras políticas sociais mencionadas, porém de modo mais intenso, a assistência social é confrontada pela “onda pandêmica” no Brasil num momento em que suas “obras vivas”²⁰ encontravam-se já danificadas por políticas austeras, com contingenciamento de gastos e outros ataques.

Como apontam Ivanete Boschetti e Elaine Behring, o desmonte da seguridade social e dos direitos trabalhistas no país, a partir de sucessivos ajustes fiscais, deixaram o Brasil em situação imensamente vulnerável perante a devastação ocasionada pelo acelerado processo de contágio pelo vírus (2021, p. 76).

As autoras trazem importante reflexão quando abordam a questão dos recursos disponibilizados via orçamento público da assistência social, destacando que a área

²⁰ Termo utilizado em construção naval para se referir a parte inferior do casco das embarcações que fica submerso, em oposição a obras mortas ou superestruturas, que correspondem às estruturas existentes nos conveses.

vislumbrou um aumento significativo de recursos, com salto de R\$ 95,2 bilhões em 2019 para R\$ 298,7 bilhões em 2020 (referentes aos valores pagos até agosto de 2020), em decorrência da “transferência de renda” (auxílio emergencial), implicando em corte de recursos de outras políticas e rubricas centrais, como educação²¹ e saúde (BOSCHETTI; BEHRING, 2021, p. 80).

Em escala nacional, trata-se de elemento gravíssimo, do ponto de vista orçamentário, que implica em fragmentação e fomento do “salve-se quem puder” das políticas públicas. Para utilizar a metáfora que dá nome a esta seção, em última instância, “tábuas” estariam sendo retiradas de outras embarcações para “ampliar” o barco da assistência social? Que implicações de fato estas cifras teriam (ou tiveram) para a área?

O expressivo volume de recursos, no entanto, precisa ser visto nas entrelinhas, posto que não se traduz em real investimento em serviços socioassistenciais para garantias de direitos à população. Boschetti e Behring (2021) lembram que se trata de perigosa armadilha, pois os recursos do auxílio emergencial drenaram recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, especialmente dos serviços socioassistenciais que já vinham em crescente redução. Conforme destacado por elas:

a proposta de Lei Orçamentária para 2020 previa somente R\$ 1,344 bilhão para o SUAS (exceto BPC), o que significa uma queda de 31% em relação ao valor gasto em 2019, ou seja, trata-se de uma política de cobertor curto, que tira dos serviços e direitos para a “transferência de renda”, em proporções muito maiores do que já vinha ocorrendo. (BOSCHETTI; BEHRING, 2021, p. 81)

Neste sentido, concordamos com as pesquisadoras ao destacarem que se trata de um processo que pode acelerar e ampliar de assistencialização/assistencialismo, voltado para a pobreza absoluta, diferindo fortemente do direito à assistência social.

Nosso argumento para desenvolvimento deste estudo sustenta que, sobretudo no âmbito municipal, houve impactos na condução da política de assistência social em meio ao cenário de pandemia. Isto porque o já moroso processo de consolidação do SUAS, no que tange ao fortalecimento dos serviços socioassistenciais organizados a partir dos princípios da territorialidade e matricialidade sociofamiliar, pode ter cedido espaço às ações paliativas,

²¹Conforme nota das autoras, verifica-se o exemplo da função Educação, a partir de breve incursão no portal Siga Brasil. Elas relatam que há um orçamento em queda entre R\$ 109,3 bilhões em 2015, com leve recomposição para R\$ 112,3 bilhões em 2017, seguida de uma aguda queda para R\$ 96,8 bilhões em 2019. Até agosto de 2020, segundo elas, a execução do orçamento da educação estava em R\$ 58,3 bilhões, o que sinaliza uma trajetória de continuidade para baixo, inclusive com um contingenciamento de R\$ 4 bilhões (BOSCHETTI; BEHRING, 2021, p. 80).

fragmentadas e imediatistas, retrocedendo (se houve algum avanço na esfera local) ao advento do imprevisto, historicamente já conhecido no campo desta política social.

1.4 NO MIÚDO DO MUNICÍPIO ANALISADO

Macaé pertence à Região Norte Fluminense, do Estado do Rio de Janeiro. De acordo com informações do IBGE, o município possui uma extensão territorial (IBGE, 2020) de 1.216,8 Km², correspondentes a 12,5% da área de sua região.

A população estimada para o ano de 2020 no município era de 261.501 habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE Cidades, 2020), com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,764 em 2010 e Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de R\$ 88.863.40 em 2018. Colocando, assim, o município como o 105º de maior PIB *per capita* do Brasil e o 5º maior do Estado do Rio de Janeiro (LOURENÇO et al., 2019, p. 386).

Na década de 1970, como assinalado por Miano et al.(2019), a cidade foi escolhida para ser a sede da maior base operacional da Petrobras, com foco na exploração da Bacia de Campos. Com isso, passou a receber grandes empresas multinacionais de prestação de serviços que se instalaram no polo *offshore* local. A cada ano recebeu pessoas de diversas partes do país e do exterior, que enxergavam no município uma grande oferta de vagas de emprego.

De acordo com o Censo Demográfico de 1970, realizado pelo IBGE, Macaé tinha uma população de 65.318 habitantes e, em 2010, o Censo apontou um total de 206.728 habitantes. Sua densidade demográfica saltou para 170 habitantes por quilômetro quadrado, chegando a ser a décima terceira cidade mais populosa do Estado do Rio de Janeiro (FERREIRA et al., 2014 apud MIANO et al., 2019, p. 203-204).

Conforme observado por Silva (2012, p. 117), o problema mais grave do município, comparável aos das metrópoles, é o problema da segregação espacial. A partir do intenso fluxo migratório, amplia-se a formação de comunidades de habitações desprovidas de saneamento básico e infraestrutura. Com a ampliação destes aglomerados subnormais²²

²²Forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas restritas à ocupação. (IBGE, 2019).

(IBGE, 2019) e a formação de uma enorme periferia urbana, o que se constata é um elevado processo de segregação do espaço geográfico.

Pode-se destacar ainda outro processo que vem ocorrendo no município, que é a incorporação de formas de mobilidade espacial da população, muito comum em realidades metropolitanas, que são os movimentos pendulares (PAGANOTO, 2008apudSILVA; FARIA, 2012, p. 118). Muitos trabalhadores deslocam-se das cidades circunvizinhas (inclusive de outros Estados) em consequência de mudanças nos processos de trabalho, considerando as terceirizações e subcontratações. Neste sentido, além da violência urbana e do alto custo de vida, Macaé incorpora outros graves problemas sociais, extrapolando os seus limites geográficos.

A pesquisadora Darana Azevedo²³, em estudo intitulado “Painéis da Pobreza em Macaé”, publicado no livro “Macaé, do Caos ao Conhecimento” (2019), ressalta características da pobreza no município, para além do recorte de renda, oferecendo um retrato socioeconômico das condições de vida, da composição familiar e das características territoriais em que se forjam esses quadros (AZEVEDO, 2019, p. 399). O estudo da pesquisadora foi realizado através de pesquisa quantitativa, realizada por meio de dados disponíveis na ferramenta de Consulta, Seleção e Extração de Dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CECAD).

A autora sinaliza que o número de pessoas cadastradas no Cadastro Único, no período do estudo, correspondia a 20% da população total estimada para o ano de 2017, sendo 19,7% correspondente a indivíduos separados em: extrema pobreza (entendidos com renda *per capita* familiar, atualizada, de até R\$ 89,00 reais), pobreza (compreendidos os que possuem renda familiar *per capita* de até R\$178,00 reais) e vulneráveis à pobreza (que possuem renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo) (AZEVEDO, 2019, p. 400). Segundo ela, a característica do município é de uma extensa quantidade de população migrante de diversas localidades, provavelmente em busca de empregos e/ou melhores condições de vida. O estudo, com base em dados do CECAD (2018), destaca um número específico da população pesquisada que são 68,24% dos chefes de famílias vindos de outras regiões.

De acordo com os parâmetros estipulados pelo governo federal (atualmente representado neste campo pelo Ministério da Cidadania), por meio da PNAS (2004), Macaé

²³ Graduada em Serviço Social e Mestre em Políticas Sociais, pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, RJ.

figura dentre os municípios de grande porte, que são os que possuem população entre 100.001 (cem mil e um) e 900.00 (novecentos mil) habitantes.

Os elementos até aqui destacados, quanto ao porte populacional, características demográficas e socioeconômicas do município, com ênfase em pesquisa sobre pessoas em situação de pobreza ou vulneráveis a esta, permitem avançar na análise quanto à importância da atuação da política de assistência social neste território e indagar sobre suas formas de repostas (peculiares ou não) ao público que demanda atenção desta política pública, sobretudo no contexto do agravamento das questões sociais decorrentes da pandemia de Covid-19.

1.4.1 A Política de Assistência Social no Município

A política de assistência social no município de Macaé está sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Acessibilidade (SEMDSDDHA). De acordo com informações do órgão gestor, para a execução da política, o município dispõe de: 07 unidades de CRAS localizadas em territórios de vulnerabilidade²⁴(PNAS,2004) (mas ainda com territórios descobertos); 02 Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) que fazem toda a cobertura territorial do município; 01 Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CENTRO POP), localizado na área central do município; 03 unidades de acolhimento para crianças e adolescentes; 01 unidade de acolhimento para adultos e famílias; 01 Instituição Governamental de Longa Permanência para Idosos (ILPI) e 01 Centro Dia para Idosos. Vale ressaltar que estes dois últimos foram inaugurados em 2020 e ainda se encontram em fase de estruturação.

Além das unidades mencionadas, o município conta também com: Programas Sociais/Benefícios de âmbito federal (Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada [BPC], ACESSUAS Trabalho e AEPETI²⁵) e de âmbito municipal (Programa Nova Vida e Passe Social²⁶); e com os benefícios eventuais (cesta básica, auxílio passagem, auxílio natalidade na forma de kits, auxílio funeral e aluguel social).

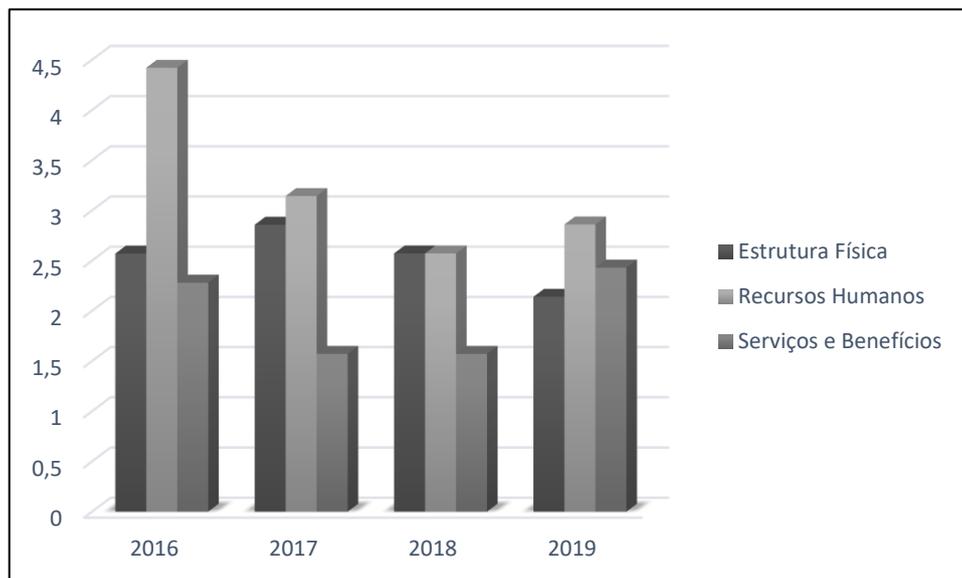
²⁴Conforme definição da PNAS (2004). (Anexo da Resolução CNAS nº 145[2004], p. 35).

²⁵Ações Estratégicas para Erradicação do Trabalho Infantil.

²⁶Respectivamente: Programa Municipal de trabalho educativo, para adolescentes de 14 a 17 anos, na condição de aprendiz, com bolsa de meio salário-mínimo mensal (Lei Municipal n. 2.606 de 2005) e Programa de

A título de ilustração, o gráfico 1 aponta as condições de funcionamento dos CRAS no município, no período de 2016 a 2019, através de indicador sintético criado pelo governo federal para mensurar o nível de estruturação do SUAS nos estados e municípios. Trata-se do IDCRAS, que é calculado anualmente com base nos dados do Censo SUAS. Nota-se, de modo predominante, uma queda nas três dimensões (estrutura física, recursos humanos e serviços e benefícios) que refletem as condições materiais de oferta da política pública, no período destacado.

Gráfico 1 - IDCRAS por Dimensões, Macaé-RJ (2016-2019)



Fonte: Elaboração própria, com dados da Vigilância Socioassistencial do Governo Federal (Ministério da Cidadania, 2021)

Por conseguinte, o IDCRAS Médio, representado no Gráfico 3, demonstra de forma ainda mais perceptível uma espécie de movimento regressivo em relação à manutenção do SUAS no município, ao menos no que concerne aos equipamentos de Proteção Social Básica.

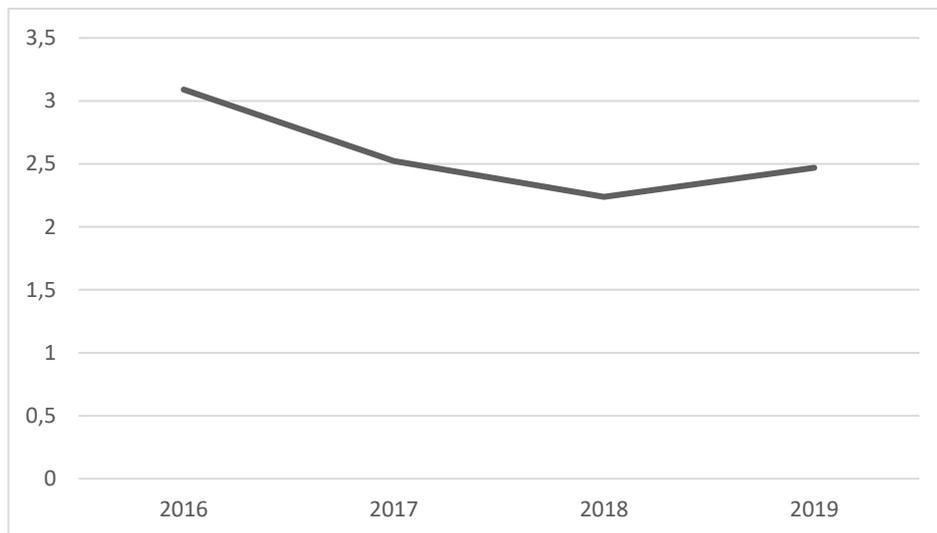
Assinalar prováveis causas para este movimento implica em considerar, por exemplo, o contexto brasileiro pós-2016, caracterizado pelo acirramento e desmonte das políticas de seguridade social, retirada de direitos sociais, intensificação do desmantelamento do Sistema de Proteção Social que ainda buscava maior consolidação no país e consequentes efeitos sobre a política de assistência social (CARNEIRO; ARAUJO; ARAUJO, 2019, p. 36).

Como dito por Colin et al. (2013), a Política Nacional de Assistência Social enfrenta seu próprio conjunto de desafios, que aumentaram significativamente a partir de 2016. A assistência social e outras políticas sociais foram fortemente impactadas pela redução de recursos, a partir da Emenda Constitucional n. 95, aprovada no ensejo do governo golpista, que estabeleceu um teto para gastos com políticas sociais.

Contudo, é importante destacar também acontecimentos em âmbito local que podem ter contribuído para a dificuldade do ente federativo em manter investimentos nos equipamentos do SUAS.

Sobre este aspecto, Barreto, Ladeira e Braga (2020, p. 11-12) ressaltam que duas reformas administrativas ocorridas no município (Leis Complementares 238/2015 e 256/2016) impactaram diretamente a estrutura do SUAS, do ponto de vista da diminuição de cargos (e da não criação de outros necessários ao funcionamento desse sistema), bem como da centralização dos processos decisórios relacionados ao uso dos recursos que, segundo os autores, ficaram mais lentos, pois serviços que eram descentralizados nas pastas foram concentrados na Procuradoria Geral do município. Ou seja, uma intensificação da burocratização.

Gráfico 2 - IDCRAS Médio, Macaé-RJ (2016-2019)



Fonte: Elaboração própria, com dados da Vigilância Socioassistencial do Governo Federal (Ministério da Cidadania, 2021)

Diante dos números, é inevitável observar a correlação entre as três dimensões avaliadas. O quantitativo reduzido de trabalhadores e a atuação destes poucos por meio de

estruturas físicas²⁷ precárias irão interferir inexoravelmente na qualidade dos serviços e dos benefícios ofertados.

O IDCRAS e IDCREAS são indicadores sintéticos criados pela Vigilância Socioassistencial, em âmbito federal, para nortear o horizonte almejado pelos implementadores da política de assistência social no país. Em uma escala que varia entre 1 e 5 – onde o nível 5 representa a situação que mais se aproxima dos padrões de qualidade desejáveis e o nível 1 representa a situação mais distante do padrão almejado – é possível avaliar, inclusive em perspectiva comparativa, as condições da política de Assistência Social nos municípios e implementação do SUAS.

Com o intuito de breve análise comparativa, selecionamos o indicador médio para os CRAS referente ao ano de 2017, com recorte da nota alcançada pelo município de Macaé-RJ que, no referido ano, alcançou a média 2,52. Destacamos também o indicador dos CREAS, para o qual o município atingiu 2,33 de média. Esta média considera as três dimensões já mencionadas, estipuladas pelo governo federal: estrutura física, recursos humanos e serviços e benefícios.

A Tabela 1 apresenta o comparativo dos municípios que têm CRAS. Verifica-se que, a partir do recorte da nota alcançada por Macaé, o município se encontra situado entre poucos com ID tão baixo. Em relação à Região Sudeste, Macaé estava entre os 17 municípios com os piores desempenhos nos indicadores. No Estado do Rio de Janeiro, figura entre os 07 municípios com IDCRAS médio baixo (entre 1 e 2,52).

Tabela 1 - Comparativo IDCRAS Médio 2017 – Municípios Brasileiros

	Total	MUNICÍPIOS COM ID CRAS MÉDIO ENTRE 1 e 2,52	%	MUNICÍPIOS COM ID CRAS MÉDIO ACIMA 2,52	%
MUNICÍPIOS COM CRAS (todos os portes) - BRASIL	5.570	492	8,83%	5.078	91,17%
PORTE GRANDE BRASIL	266	37	13,91%	229	86,09%
PORTE GRANDE REGIÃO SUDESTE	133	17	12,78%	116	87,22%
PORTE GRANDE ESTADO DO RJ	24	7	29,17%	17	70,83%

Fonte: Elaboração própria, com dados da Vigilância Socioassistencial do Governo Federal (Ministério da Cidadania, 2021)

²⁷ A Nota Técnica nº 27 (2015) DGSUAS/SNAS/MDS esclarece que a dimensão Estrutura Física avalia a estrutura do equipamento CRAS, considerando diversos aspectos. Dentre eles a existência de salas de atendimento individualizado e coletivo, condições de acessibilidade, recepção e banheiros, e ainda, a existência na unidade de um determinado conjunto de equipamentos (computadores, veículo exclusivo ou compartilhado, entre outros).

No caso dos CREAS, Tabela 2, a situação não só se reitera como se agrava, em termos de nota alcançada pelo indicador. Macaé ficou com 2,33, em sua média final, o que o coloca entre os 28,82% municípios brasileiros com CREAS que tiveram um desempenho muito baixo, na média alcançada. Novamente, comparado aos municípios do Estado do Rio de Janeiro, Macaé está entre os 8 com menor desempenho no indicador.

Tabela 2 - Comparativo IDCREAS Médio 2017 – Municípios Brasileiros

	Total	MUNICÍPIOS COM ID CREAS MÉDIO ENTRE 1 e 2,33	%	MUNICÍPIOS COM ID CREAS MÉDIO ACIMA de 2,33	%
MUNICÍPIOS COM CREAS (todos os portes) - BRASIL	2.342	675	28,82%	1.667	71,18%
GRANDE PORTE BRASIL	265	65	24,53%	200	75,47%
GRANDE PORTE REGIÃO SUDESTE	133	35	26,32%	98	73,68%
GRANDE PORTE ESTADO DO RJ	24	8	33,33%	16	66,67%

Fonte: Elaboração própria, com dados da Vigilância Socioassistencial do Governo Federal (Ministério da Cidadania, 2021)

Outro ponto que permite um olhar ampliado acerca da condução da PAS no município é o que Arretche (2012) chamou de “comportamento dos gastos”. Sobre este aspecto, analisaremos brevemente o percentual de gastos do órgão gestor da política no período de 2017 a 2019.

A Tabela 3 demonstra que no ano de 2017 foi gasto apenas 44% do montante destinado à SEMDSDHA. Em 2018 houve um tímido aumento de 4% nos gastos em relação ao ano anterior, com utilização de 48% dos recursos disponíveis. No ano de 2019, verifica-se uma leve ascensão no percentual dos gastos, uma vez que somente no primeiro semestre, foi gasto quase o total do valor despendido nos 12 meses do ano de 2017.

Quando atentamos para as fontes de recursos, é explícito que os royalties (recursos de natureza pretensamente compensatória, oriundos do mercado petrolífero) e os recursos ordinários (receitas próprias) são as mais utilizadas, chegando respectivamente a 91,85% em 2017 e 87,56% em 2018.

Tabela 3 - Percentual de Gastos da SEMDSDHA, segundo a Fonte de Recursos (2017-2019)

Fonte de Recursos	Exercício	Saldo Inicial	Suplementações	Reduções	Total de Créditos	Pago no Exercício	% de Gastos
ROYALTIES	2017	1.057.000,00	266.337,00	1.229.500,00	93.837,00	86.192,50	91,85%
ROYALTIES	2018	1.893.000,00	244.927,04	602.354,16	1.535.572,88	257.618,90	16,78%
ROYALTIES	2019	3.854.000,00	1.352.541,66	2.108.341,66	3.098.200,00	345.241,39	11,14%
FNAS (FONTE 18)	2017	710.000,00	4.814.031,23	141.000,00	5.383.031,23	377.286,80	7,01%
FNAS (FONTE 18)	2018	733.600,00	4.987.429,23	62.901,00	5.658.128,23	317.728,68	5,62%
FNAS (FONTE 18)	2019	132.000,00	23.500,00	23.500,00	132.000,00	0,00	0,00%
RECURSOS ORDINÁRIOS	2017	5.082.000,00	2.941.000,00	2.866.557,33	5.156.442,67	4.426.977,84	85,85%
RECURSOS ORDINÁRIOS	2018	6.801.300,00	6.228.948,67	5.548.660,78	7.481.587,89	6.551.117,43	87,56%
RECURSOS ORDINÁRIOS	2019	5.781.000,00	1.081.975,78	528.010,42	6.334.965,36	3.601.888,50	56,86%
FEAS (FONTE 98)	2017	64.000,00	382.478,04	0,00	446.478,04	0,00	0,00%
FEAS (FONTE 98)	2018	66.100,00	482.382,02	78.900,00	469.582,02	151.030,91	32,16%
FEAS (FONTE 98)	2019	60.000,00	41.099,60	41.099,60	60.000,00	0,00	0,00%
Total Geral 2017	2017	6.913.000,00	8.403.846,27	4.237.057,33	11.079.788,94	4.890.457,14	44%
Total Geral 2018	2018	9.494.000,00	11.943.686,96	6.292.815,94	15.144.871,02	7.277.495,92	48%
Total Geral 2019 (1º Sem.)	2019	9.827.000,00	2.499.117,04	2.700.951,68	9.625.165,36	3.947.129,89	41%

Fonte: Recuperado de “Plano Municipal de Assistência Social de Macaé RJ, 2019-2021”

Observa-se que as transferências fundo a fundo (fonte 18 federal e fonte 98 estadual) representam os menores percentuais gastos chegando a 0,00% em ambas as fontes, em períodos diferentes.

Nesta ocasião, se pautarmos apenas o exemplo dos indicadores de funcionamento dos CRAS e CREAS, já assinalados aqui, notaremos que não se trata de ausência de necessidade de investimentos. Do mesmo modo, o quantitativo de pessoas que ainda vivem em situação de pobreza no município, analisado por Azevedo (2019), sugere-nos que ainda há muito que se gastar nas ações socioassistenciais. O município não dispõe, por exemplo, de um programa próprio de transferência de renda, o que poderia fazer frente às desigualdades sociais evidenciadas na “capital do petróleo”.

Se considerarmos que, além dos equipamentos governamentais do SUAS, estes gastos se dividem também entre instituições subvencionadas, programas municipais focalizados e políticas transversais (idoso, criança e adolescente, questões de gênero, igualdade racial, dentre outras), e dadas as condições insatisfatórias dos CRAS verificadas nos indicadores, podemos inferir uma condução bastante peculiar da política de assistência social neste município, com possível ausência de prioridade para as diretrizes da nova PNAS.

Diana Delgado (2018, p. 108) chama a atenção para o acúmulo de saldos nos FMAS que, conforme pesquisa realizada pela autora junto aos municípios do ERJ, é um fenômeno que se limita ao repasse do ente estadual e federal. Ela aponta a necessidade de buscar outros aspectos que não a inércia dos fundos municipais com relação à execução orçamentária dos recursos.

A tabela analisada anteriormente corrobora a afirmação de Delgado (2018, p. 108), pois o fenômeno está presente também no município de nosso estudo. Cabe indagar se o uso dos recursos “não carimbados” teria relação com o fato de seu uso ser “menos burocratizado”, no sentido das exigências relativas às prestações de contas.

A pesquisadora registra alguns pontos relativos à dificuldade de uso de recursos de cofinanciamento pelos municípios, dentre os quais: *i*) visão da política ainda como “ajuda aos pobres”; *ii*) necessário acirramento das normativas e regras (a fim de inibir fins clientelísticos e patrimonialistas), porém acompanhado de desconhecimento das normas e legislações nacionais pelos gestores, por um lado, e frustração por não alcance dos objetivos da política pública, por outro²⁸; *iii*) rotatividade de gestores na área; *iv*) pouco investimento em apoio técnico; e *v*) entraves (por falta de entendimento) de outras secretarias municipais que interferem na liberação de recursos já existentes para a área (DELGADO, 2018, p. 142-143).

1.4.2 Assistência Social no Município, em Tempos de Pandemia

Diversos foram os desafios enfrentados por estados e municípios, no que tange à integração das políticas públicas para fazer frente às consequências avassaladoras da pandemia de Covid-19.

Com relação às medidas não farmacológicas para o enfrentamento da pandemia, houve o reforço do princípio da autonomia dos entes federados, já presente na Constituição Federal, pelo Supremo Tribunal Federal, considerando que estados e municípios têm competência concorrente para atuar em questões sanitárias e tem autoridade para estabelecer medidas restritivas para combater a pandemia, sem depender necessariamente de aval do governo

²⁸Neste segundo ponto a autora traz uma reflexão sobre os desafios postos à política de assistência social enquanto “garantidora” dos mínimos que são negados pelo mercado, em contexto neoliberal. Este fato seria um agravante para a frustração de gestores desta política ao percebê-la na condição de “enxugar gelo”.

federal (ABRUCIO et al., 2020). No entanto, a “tomada de ação feita de forma descoordenada e autônoma pelos governos subnacionais pode ensejar desigualdade no acesso a insumos de prevenção por parte dos cidadãos, sobreposição de atividades e vazios assistenciais” (LUI et al., 2021, p. 03).

É notório que os fatores que constroem a atuação do Estado, em sua dimensão federativa, têm natureza diversa e origens que precedem o surgimento da pandemia. Em que pesem as relevantes tensões políticas agudizadas com a Covid-19, existem outros aspectos de natureza político-institucional (características do arranjo federativo) e histórico-estrutural (desigualdades socioespaciais) que também limitam a articulação e o desempenho dos governos (LIMA; PEREIRA; MACHADO, 2020, p. 1).

Lui et al. (2021) assinalam que:

A importância dos municípios no enfrentamento da pandemia de Covid-19 não vai se encerrar quando a disseminação do vírus for controlada. Também é preciso apontar que o período pós-pandemia deverá aprofundar inúmeras questões sociais, relativas ao aumento da vulnerabilidade social, à insegurança alimentar, ao desemprego e à recessão econômica. Nesse caso, serão demandados dos entes municipais serviços de assistência social, maior protagonismo das escolas e ações no sentido de segurança alimentar à população. Além disso, os municípios continuarão a ser os principais agentes no processo de implementação das políticas de saúde, principalmente no que tange à atenção básica. (LUI et al., 2021, p. 10)

No caso do ente federativo destacado em nosso estudo, não é necessário aguardar o “pós-pandemia” para apontar um movimento de expansão das demandas sociais. Dados, que serão melhor tratados no segundo capítulo, indicam um relevante percentual da população em busca de acesso a benefícios e serviços socioassistenciais. Exemplo disto é o já mencionado quantitativo de pessoas que fizeram jus ao auxílio emergencial (cerca de 31% da população estimada).

Qual resposta de proteção é possível, neste contexto? Embora se trate de pergunta bastante complexa, alguns caminhos de reflexão são apontados por Gomes e Torres (2020, p. 14), no sentido de adotar parâmetros condizentes com a proposta do SUAS e da PNAS 2004, como por exemplo:

- I - Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III - Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (Lei 8742/1993 – art. 4º).

Com base em roteiro proposto pelas autoras citadas (Gomes e Torres, 2020), destacamos algumas ocorrências possíveis, postas como prováveis demandas à política de assistência social no contexto da pandemia, as quais confrontamos nos próximos capítulos com dados coletados a partir dos sistemas, cadastros e relatórios periódicos produzidos pelos equipamentos socioassistenciais.

A partir dos apontamentos elencados no Quadro 1 (página 21), apresentaremos nos capítulos seguintes as análises direcionadas à atuação da política de assistência social, através dos CRAS, em contexto pandêmico, na realidade local do município eleito para o estudo.

CAPÍTULO 2 – ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS DA POPULAÇÃO AFETADA: “CONHECER PARA INCLUIR”?

2.1 A OPÇÃO PELO CADASTRO ÚNICO

A expressão “conhecer para incluir”, que contribui para o título deste capítulo, não é de nossa autoria, vale dizer. Trata-se de *slogan* criado pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para cartilha (BRASIL, 2017), lançada no ano de 2015, que buscava explicar em linguagem acessível à população quanto às finalidades do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Cabe refletir, a partir da ideia propalada, que para além da captação de dados em um banco de importantes dimensões, o Estado estaria “olhando” as informações das famílias identificadas para produzir algum tipo de resposta, por exemplo, a prováveis demandas por políticas públicas. Sabemos, no entanto, que o viés não é unilateral. Ou seja, não se pode supor apenas “inclusão”, mas também o seu contraditório (exclusão de tantas outras famílias e pessoas) a partir de informações específicas. Falamos, portanto, de estratégia focalizadora do Estado brasileiro para um pretense mapeamento de famílias vulneráveis à pobreza e inserção ou não destas em programas sociais.

Como nosso objetivo neste capítulo é apresentar e analisar informações sobre parte da população local que demanda atenção da chamada proteção social básica, no âmbito da política de assistência social, com ênfase no período em que se deflagra a pandemia de Covid-19, importa registrar os motivos que nos levaram à opção pelo tratamento de dados originados da infraestrutura²⁹ denominada Cadastro Único.

Vale lembrar que o contexto de pandemia, com as devidas medidas de isolamento e distanciamento social, impôs restrições também ao estudo acadêmico que se propusesse ir à campo. Em nosso caso, entendendo “campo” enquanto os respectivos territórios de vivência das famílias, com recorte para as que são referenciadas³⁰ pelos equipamentos de proteção

²⁹De acordo com Dias e Farias (2018, p. 24) os fundadores dos Estudos de Infraestrutura (EI) definem uma infraestrutura como um substrato: algo que possibilita o movimento de outras coisas. Neste sentido, os autores caracterizam o Cadastro Único como uma infraestrutura e não simplesmente como uma base de dados apoiada em um formulário.

³⁰Segundo a NOB SUAS 2005, considera-se “família referenciada” aquela que vive em áreas caracterizadas como de vulnerabilidade, definidas a partir de indicadores estabelecidos por órgão federal, pactuados e deliberados (BRASIL, 2005, p. 23).

básica (os CRAS), e diante da impossibilidade de outras formas mais diretas de coletas de dados junto à população, optou-se por analisar as informações que já são constantemente trazidas por grande parte dos núcleos familiares que procuram apoio socioassistencial junto ao poder público. Estas informações estão contidas na base CECAD (Consulta, Seleção, Extração de Informações do Cadastro Único) conforme detalharemos a seguir.

2.2 BREVE HISTÓRICO DO CADASTRO ÚNICO

A ferramenta “Cadastro Único”, criada em 24 de julho de 2001, pelo Decreto Presidencial n. 3.877, do então presidente Fernando Henrique Cardoso, ficaria popularmente conhecida como CadÚnico. Em 26 de junho de 2007, primeiro ano do segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, o CadÚnico teria suas regras modificadas, através do Decreto Federal n. 6.135, que estabeleceria, por exemplo, limites de renda para a participação das famílias, sendo considerada a família pobre “*aquela com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo; ou “a que possua renda mensal familiar de até 03 salários mínimos”* (Art. 4º, inciso II, alíneas *a* e *b*, respectivamente, do segundo decreto mencionado). Na opinião de Farias (2019, p. 81), “o novo decreto foi um avanço em termos institucionais e consolidou o que já estava sendo praticado”.

Importante assinalar, no entanto, que embora conste explicitada uma delimitação de teto de renda familiar para inserção no Cadastro, como pontuado no parágrafo acima, nem todos os programas sociais vinculados a ele utilizam este parâmetro para concessão ou não de benefícios. O programa mais “famoso” do CadÚnico, por exemplo, que é o Bolsa Família, estabelece limites muito aquém, definindo como famílias em situação de extrema pobreza as que declaram rendimentos entre R\$ 0,00 e R\$ 89,00 *per capita* e em situação de pobreza as que relatam renda entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00, por pessoa, conforme já mencionamos no Capítulo 1. Tais valores representam respectivamente 8% e 16% do salário mínimo vigente, como analisado por Aldaíza Sposati (2021, p. 186). Trata-se de importante paradoxo que revela ainda mais o caráter focalizador desta política pública que é também a mais notória (ou notada?) dentre todas as “clientes” do Cadastro.

Em que pesem tais aspectos antagônicos, o CadÚnico, de certo modo, nos conta um percurso de relações intergovernamentais, de pacto federativo, sem os quais muitas de suas características teriam sido inviabilizadas. Conforme dito por Dias e Farias (2018, p. 22) a

trajetória desta ferramenta revela algumas nuances do desafio de enfrentar a pobreza como uma questão multidimensional, exigindo o trabalho de diversas frentes e a articulação de diversos ministérios, ao passo em que cria um formulário e uma base de dados que visa organizar e classificar informações complexas de maneira objetiva.

O formulário principal do Cadastro Único:

[...] é o instrumento básico de coleta de informações, que permite a identificação do domicílio e da família e cada um de seus componentes. Neste formulário, é possível listar até 12 moradores do domicílio e cadastrar 6 de seus componentes. Esse formulário está estruturado em 10 blocos: Bloco 1 – Identificação e Controle; Bloco 2 – Características do Domicílio; Bloco 3 – Família; Bloco 4 – Identificação da Pessoa; Bloco 5 – Documentos; Bloco 6 – Pessoas com Deficiência; Bloco 7 – Escolaridade; Bloco 8 – Trabalho e Remuneração; Bloco 9 – Responsável pela Unidade Familiar (RF); Bloco 10 – Marcação Livre para o município [ocorrência de trabalho infantil na família] (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015apudDIAS; FARIAS, 2018, p. 40)

A base do CadÚnico é administrada pelo banco Caixa Econômica, que faz o armazenamento dos dados recolhidos pelos municípios. Além deste órgão, a partir do princípio da gestão descentralizada, existem os postos de cadastramento e os cadastradores municipais. O já mencionado decreto federal de 2007 é a referência normativa que irá definir procedimentos e administração do CadÚnico. Desta forma, mesmo sendo responsabilidade dos municípios o cadastramento e atualização das informações das famílias de baixa-renda, este processo se pauta nas orientações do governo federal. Assim, as informações coletadas são utilizadas para fins de seleção de beneficiários, planejamento e avaliação de programas sociais, sobretudo os Programas de Transferência de Renda Condicionada (FARIAS, 2019, p. 70-71).

Um debate evidenciado na literatura mais recente (DIREITO; KOGA, 2020; Sposati, 2021) trata da questão do uso desta infraestrutura para a efetiva (ou não) implementação de políticas públicas. Ou seja, a resposta do Estado, sobre a qual comentamos anteriormente, às prováveis demandas coletivas identificadas.

Entendendo neste contexto o Cadastro Único como um “instrumento de implementação da ação pública” afirma-se a potencialidade desta ferramenta no que tange à forma de compreensão pelo Estado, configurado enquanto governo, para com determinada questão. Na esteira desta afirmação, constata-se que uma possível “mudança do instrumento significa modificação nos objetivos que se pretendia alcançar”, sobretudo porque estes não são neutros ou adotados sob uma tecnicidade asséptica, mas sim escolhidos com base em uma lógica específica, portanto, com efeitos e consequências. (DIREITO; KOGA, 2020, p. 1.290).

Neste sentido é pertinente a preocupação de Sposati (2021, p. 185) quando chama a atenção para o seguinte fato: “a questão que está posta vai além das discussões acerca da forma de inserção no e pelo Cadastro Único, mas precisa estar pautada na funcionalidade da ferramenta para o efetivo acesso a direitos sociais de cidadania”. A autora se refere a uma proposta do atual governo federal³¹, que está em curso, sobre o uso de um aplicativo que permita às pessoas cadastrarem-se de modo remoto sem precisar necessariamente do intermédio de trabalhadoras/es da assistência social.

Tereza Campello, que foi ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome nos governos Dilma Rousseff, posiciona-se contrária a esta medida afirmando que o novo formato proposto para o cadastramento “não é modernização, é retrocesso” (BRASIL, 2021b). Acrescentando ainda que “o Cadastro Único está sendo destruído, desorganizado e desumanizado” e que estaríamos “perdendo um mecanismo de inclusão” (BRASIL, 2021b).

Se considerarmos o fato de que significativa parcela da população que demanda atenção dos programas sociais (e, portanto, inserção no CadÚnico) não tem fácil acesso a ferramentas tecnológicas, pacote de dados e outros requisitos, de fato estamos diante de um grande retrocesso. Neste sentido, Ricardo Rossi e Marta Valentim (2020, p. 42) nos lembram das exigências do mundo globalizado quanto ao uso das ferramentas tecnológicas. Exigências estas que se intensificaram sobremaneira no contexto pandêmico. Contudo, os autores irão ressaltar o que chamam de “empecilhos” neste acesso, destacando as dificuldades de manuseio de aparelhos telefônicos, problemas de infraestrutura, diferenças socioeconômicas, entre outros, que irão gerar, nas palavras deles, “uma classe de pessoas denominadas de infoexcluídas”.

Aldaíza Sposati (2021, p. 189), por outro lado, questiona se os dados coletados nos formulários permitem realmente conhecer a necessidade de proteção social de uma família. E aprofunda a reflexão afirmando que, caso não tenha esta funcionalidade, o modelo de CadÚnico, segundo ela, não interessa ao SUAS.

No seio deste debate, concordamos com a ex-ministra quanto à perspectiva do desmonte sem, contudo, desqualificar o relevante questionamento apresentado pela pesquisadora quanto à finalidade última dos dados coletados. Em que pese esta necessária provocação de Sposati (2021), em nosso entendimento, não se pode simplesmente anular o

³¹Medida Provisória n. 1061, de 09 de agosto de 2021. Art. 1º, §2º, inciso VI. Disponível em <https://in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.061-de-9-de-agosto-de-2021-337251007>. Acesso em 09 out. 2021.

histórico de alguns esforços federativos realizados na direção da interlocução CadÚnico-SUAS. Como um exemplo desses esforços podemos mencionar a Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009, que, no contexto do segundo mandato do governo Lula, em que o Executivo Federal, diferente do que se assiste no atual (des)governo, assumia uma postura aberta ao diálogo com a sociedade, institui o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (BRASIL, 2010).

Isto é, ainda que voltado mais especificamente para famílias beneficiárias de programas de transferência de renda elencadas como prioritárias para o acompanhamento pelos serviços socioassistenciais, o protocolo demonstra algum grau de preocupação por parte de seus propositores para com a utilização de informações do Cadastro Único com vistas à melhoria das ações de proteção social pelo SUAS.

As questões até então sinalizadas demandariam um estudo mais aprofundado, o que não é escopo deste trabalho. Todavia, configuram-se em cenário para apontamentos que faremos a seguir, haja vista que serão consideradas ao menos duas importantes finalidades dos dados do CadÚnico para a área de assistência social, sobretudo no contexto da pandemia de Covid-19, quais sejam: o escalonamento para a oferta de auxílios emergenciais (nos três níveis federativos) e a composição de um breve “retrato” das condições objetivas de vida em relação à população cadastrada, num dado recorte de tempo, no município analisado.

2.3 O CADASTRO ÚNICO E OS AUXÍLIOS EMERGENCIAIS NA PANDEMIA

Segundo a economista Laura Carvalho (2020, p. 66) “os programas de transferência de renda tornaram-se a resposta de assistência social mais utilizada em meio à pandemia”. A autora menciona que em abril de 2020, 143 programas em 81 países já haviam sido expandidos ou adaptados, como enfrentamento da crise. Deste total, 65 programas em 43 países foram iniciativas novas, criadas no advento da pandemia.

Analisaremos a seguir experiências em território nacional, referentes aos três entes federados a saber: governos federal, estadual e municipal. O ponto de inflexão entre eles, além do contexto pandêmico, é a utilização da ferramenta CadÚnico, enquanto política pública com certo grau de maturação no cenário brasileiro.

2.3.1 Programa Auxílio Emergencial Federal– PAE

O programa auxílio emergencial federal, que denominaremos pela sigla PAE, instituído pela lei 13.982 de 2020, configurou-se em uma das mais importantes estratégias adotadas pelo poder público para a mitigação dos impactos socioeconômicos decorrentes das necessárias medidas de isolamento e distanciamento social.

Resultado de pressões sociais junto ao governo federal, pode-se afirmar que o PAE unificou, ao menos em teoria, a concepção de Renda Básica de Cidadania criada pela lei 10.835/2004, embora nunca regulamentada, e a lei 7.988/1990 que diz respeito especificamente ao trabalhador formal que perdeu seu emprego, desde que preenchidos alguns requisitos. A diferença é o que auxílio emergencial federal amplia, por assim dizer, o braço da proteção social na medida em que se estende também aos chamados trabalhadores informais, quando atendidas determinadas condições, estipuladas em lei (CARDOSO, 2020, p. 1.053).

Descontinuado durante os meses de janeiro, fevereiro e março de 2021, no bojo da denominada “segunda onda da Covid-19 no Brasil”, após intensos debates e novas pressões por parte da sociedade e casas legislativas, o auxílio seria recriado, através da Medida Provisória n. 1.039, de 18 de março de 2021, a princípio para o período de abril a julho de 2021, com regras e critérios mais excludentes, além de valores menores (SILVA et al., 2021, p. 115).

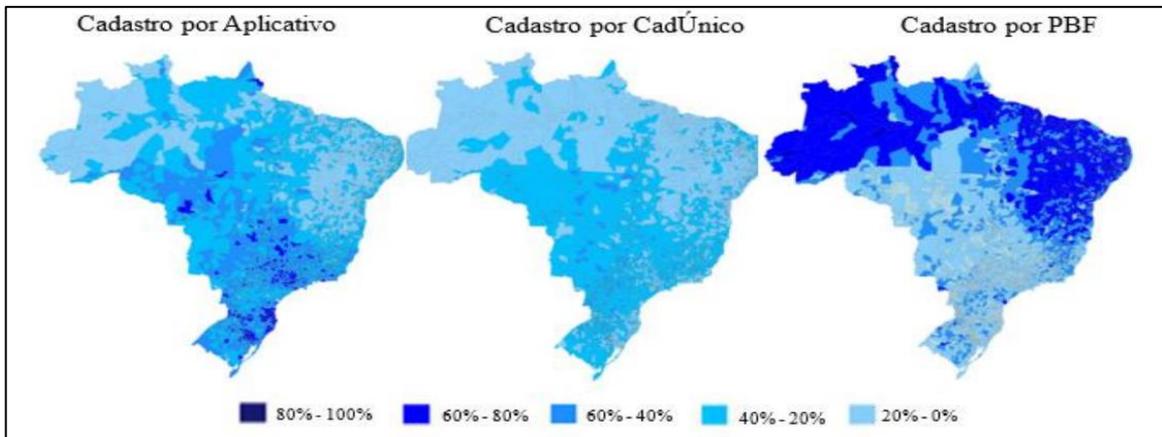
Como bem ilustrado por Silva et al.(2021, p. 118), não se pode ignorar o fato de que a massa que demandou apoio dos auxílios nos três níveis de governo é composta, em geral, por “demandantes marcados pela insatisfação, cansaço e revolta, que convivem em espaços territoriais atravessados por violência, abandono, descaso e precariedade”.

No entanto, em que pesem os prováveis efeitos negativos da lógica de novas restrições para acesso ao PAE no ano de 2021, com maior impacto para a população demandatória de assistência social, ateremos nossas considerações ao período de abril a dezembro de 2020, na expectativa de mitigar possíveis equívocos de análise, dada a proximidade temporal entre ocorrência dos fatos e observação crítica pela pesquisadora, além da questão da disponibilidade dos dados.

Em relação à forma de cadastro para o benefício emergencial, o estudo dos pesquisadores Farias Costa e Santos Freire (2021) demonstra, dentre outras variáveis não

consideradas aqui, a participação dos beneficiários por municípios e por categoria de acesso, conforme ilustrado na figura 1.

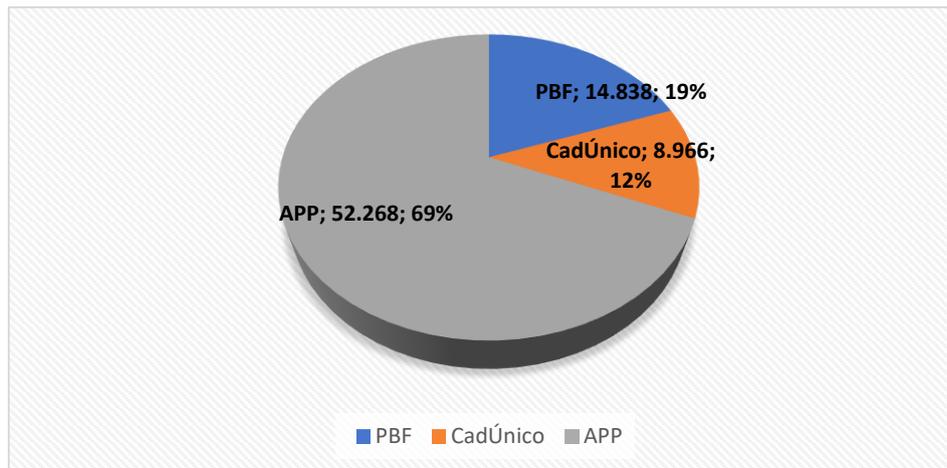
Figura 1 - Participação dos Beneficiários do PAE por Municípios por Categorias de Acesso (%)



Fonte: Costa e Freire (2021, p. 24.372)

O estudo dos autores tem como referência o primeiro mês de oferta do PAE, até a data de 22 de abril de 2020. Conforme analisado por eles, as desigualdades socioeconômicas do país se manifestam também nas formas de acesso da população ao auxílio. Por um lado, revela condições mais restritas de acesso a recursos tecnológicos e por outro a prévia existência de um expressivo volume de famílias em condição de pobreza, já inscritas no Cadastro Único. Nas regiões Norte e Nordeste, por exemplo, quando somados os cadastros do Bolsa Família e CadÚnico, o volume mostrou-se superior ao de aplicativos em 2.232 municípios, correspondendo a cerca de 99,46% do total destas regiões. Ao passo em que nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, consideradas de economia mais desenvolvida (VILELA, 2018), 902, que representa cerca de 27% do total de 3.346 municípios, registraram mais de 50% dos beneficiários cadastrados por aplicativo. Somando Bolsa Família e CadÚnico, apenas 363 municípios (cerca de 11%) tiveram mais de 50% de beneficiários cadastrados por este formato. Os demais municípios destas três últimas regiões mencionadas evidenciaram maior equilíbrio entre as três formas de acesso (COSTA; FREIRE, 2021, p. 24.372).

Gráfico 3 - Acesso ao PAE, Macaé 2020, segundo a forma de inscrição



Fonte: Elaboração própria com dados do portal da transparência do governo federal (2021)

O gráfico04, referente à Macaé/RJ, confirma a figuração deste município dentre os 902 em cujo acesso ao PAE por aplicativo (ExtraCad)³² superou a marca dos 50%, em relação às demais formas de cadastramento para o benefício.

Apesar de expressivo número “ExtraCad”, verifica-se a importância da ferramenta CadÚnico para 23.804 pessoas que precisaram acessar o benefício. Se considerarmos que, na base do CadÚnico/Macaé com data de referência em maio de 2020 havia um total de 17.596 pessoas adultas na faixa de renda *per capita* considerada extrema pobreza (R\$ 0,00 a R\$89,00) e outras 3.920 na faixa de pobreza (R\$89,01 a R\$178,00), totalizando 21.516 pessoas com renda zero ou muito baixa (sem incluir nesta conta as mães adolescentes, que também foram atendidas com o auxílio), podemos afirmar a eficácia do alcance do PAE a este público prioritário exclusivamente através do CadÚnico. Cabe, no entanto, indagar quantos neste município, em situação igual ou agravada de pobreza, sequer tiveram a oportunidade de inscrição no CadÚnico, por fatores como dificuldade de acesso aos locais de cadastramento (sobretudo no período de restrições do atendimento presencial), ausência de documentação pessoal, falta de informação ou outros obstáculos possíveis.

Neste contexto, a autora Almira Almeida Cavalcante (2021) faz uma importante crítica à eficácia do sistema de proteção social brasileiro, do ponto de vista do alcance do Cadastro Único em relação à população prioritária composta pelos mais vulneráveis. Ela alega que as filas do auxílio emergencial federal, que incluem microempreendedores individuais,

³² Denominação adotada pelo portal da transparência do governo federal, no detalhamento do recebimento deste benefício, referente a pessoas que acessaram o auxílio emergencial apenas pelo aplicativo, ou seja, fora do Cadastro Único.

contribuintes individuais e trabalhadores informais, foram muito além dos inscritos neste banco de dados. A isto a autora denomina de “negligência do Estado e ineficácia do sistema de proteção social”, entendendo este último como uma das funções da política de assistência social.

Concordamos parcialmente com os apontamentos de Cavalcante (2021) pois, em que pese o caráter deficitário, revelado em contexto pandêmico, quanto à capacidade e alcance do sistema de proteção vigente, há que se discutir as “regras do jogo”. Ou seja, não é possível desconsiderar por exemplo que para estar inserido no CadÚnico, é necessário um “perfil X” de rendimentos familiares totais e/ou *per capita*, conforme definido pelo já referido Decreto 6.135, de 2007. Neste sentido, muitos dos atores mencionados pela pesquisadora, que engrossaram as filas do auxílio emergencial na pandemia de Covid-19, provavelmente auferiam (ou declaravam) algum nível de renda que poderia ser excludente ao perfil mencionado. Dito em termos práticos: por vezes os “dez reais” a mais declarados na renda do “vendedor de pipoca da praça” ou da “manicure” podem ser o fator impeditivo para que ele/ela constem na base do CadÚnico para os Programas Sociais do Governo Federal. Por outro lado, esses mesmos “dez reais” e quase todo o rendimento do mês deixaram de ser auferidos abruptamente, frente às medidas de isolamento social necessárias à tentativa de contenção do avanço da pandemia. Assim, os que “não tinham perfil” (nos cálculos frios do sistema) passaram a ter, repentinamente. Como poderiam ter sido alcançados pelo Estado, especificamente por esta ferramenta, de forma antecipada? Talvez a provocação da autora seja no sentido de discutir a necessidade de implementação pelo Estado de uma ferramenta mais abrangente e não focalizada.

Soma-se a isto o fato de que o Cadastro Único é acessado espontaneamente por aqueles que buscam apoio de algum programa social do Governo Federal (ou Estadual/Municipal), sendo o Bolsa Família o mais conhecido deles. Faz-se necessário então acrescentar um elemento cultural a esta análise, se considerarmos que muitas pessoas veem com certo estigma o fato de “necessitarem” de inserção em algum programa social. Ou, como dito por Philippe Van Parijs e Yannick Vanderborght (2018, p. 46) “para ter acesso a benefícios dirigidos aos pobres, as pessoas que têm direito a eles precisam tomar providências que talvez deixem de tomar por desconhecimento, timidez ou vergonha”. E esta pode ser uma das razões para que, no advento do auxílio emergencial, muitos dos socioeconomicamente vulneráveis ainda estivessem fora da maior base de dados oficial da assistência social brasileira.

Portanto, contra-argumentamos que tomar por referência a ausência de determinados atores na base do CadÚnico para assinalar a ineficácia dessa ferramenta do sistema de proteção social no cenário da pandemia de Covid-19 pode não ser uma boa opção analítica. Mesmo porque, enquanto mecanismo de proteção focalizado ela, de certo modo, cumpre o que se propõe, ou seja, um alcance, ainda que variável, dos “perfilados”. Neste sentido, estamos concordando que há lacunas e que é necessário um aperfeiçoamento da infraestrutura, mas isto se refere à necessidade de um alcance maior. Do ponto de vista do alcance daqueles a que se propôs alcançar (com demanda espontânea e certo recorte de renda), ao nosso ver, é possível afirmar a eficácia. Contudo, em relação à segurança de renda afiançada pela política de assistência social, concordamos plenamente com a afirmação da autora de que tal segurança, explicitada no modelo de transferência de renda condicionada do Programa Bolsa Família, foi fortemente contestada pela pandemia de Covid-19 (CAVALCANTE, 2021, p. 214).

2.3.2 Auxílio Emergencial Estadual – Programa SUPERA RJ

A Lei Estadual n. 9.191, de 02 de março de 2021, cria um programa de auxílio emergencial no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, regulamentado no dia 25 do mesmo mês, pelo Decreto 47.544, enquanto estratégia de “enfrentamento e combate à crise econômica causada pelas medidas de contenção da pandemia do novo coronavírus” (RIO DE JANEIRO [ESTADO], 2021a).

Embora consideremos indiscutível a importância da adoção de tal mecanismo por parte do ente federativo em tela, vale ressaltar o contraditório da proposta explicitada nos preâmbulos da lei e decreto e a demora na sua proposição, que acontece somente após 01 ano de declaração oficial do Estado de Calamidade Pública no Estado do RJ³³, em decorrência do novo coronavírus (Covid-19). Neste sentido, o que ora se apresenta como antídoto, pode ser estudado também, do ponto de vista de sua ausência em contexto anterior, enquanto uma das causas do agravamento da “crise econômica”. Lembrando ainda que a denominada “crise econômica” supostamente ocasionada pelas medidas de restrição e distanciamento social, tem

³³Decreto 46.984, de 20 de março de 2020, que decreta estado de calamidade pública no ERJ e dá outras providências.

fundamentos precedentes ao advento da pandemia. A título de exemplo, como registrado por Santos e Nazareth (2017, p. 31) referindo-se a desdobramentos da crise mundial de 2008:

o agravamento da crise econômica e financeira impactou de forma diferenciada os entes federados, tendo afetado gravemente o estado e os municípios do Rio de Janeiro, pela elevada dependência que apresentam dos recursos naturais do petróleo e gás natural. Além do Estado, quase um terço de seus 92 municípios decretaram estado de calamidade ou emergência financeira e/ou administrativa desde 2016, realidade que se traduziu em atrasos em pagamentos de salários de servidores e demissão de não estáveis, revisão de contratos firmados e renegociação de serviços, entre outros. (SANTOS; NAZARETH, 2017, p. 31)

Dito de outro modo, diante do novo agravante para um cenário já negativo, a morosidade do governo estadual em propor medidas de socorro à população pode ter contribuído para o aviltamento das condições de sobrevivência dos sem renda, sem trabalho e, por vezes, sem acesso ao auxílio federal.

O artigo 2º, § 1º, incisos I e II da referida lei estadual, define o seguinte perfil de vulnerabilidade social para acesso ao benefício:

- Pessoas que comprovem renda mensal igual ou inferior a R\$178,00 (cento e setenta e oito reais) e estejam inscritas no Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico);
- Pessoas que tenham perdido vínculo formal de trabalho no período da pandemia da COVID-19 e estejam sem qualquer outra fonte de renda, conforme dados do CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados.

Apesar desta definição de “perfil de vulnerabilidade”, que por si só já é excludente, o artigo 8º acrescenta mais um critério de afunilamento definindo que: “Fica vedado o recebimento do benefício (estadual) de forma cumulativa com outro benefício previdenciário ou assistencial de origem Federal ou Municipal, bem como esteja em gozo de seguro-desemprego, ressalvado o recebimento de cestas básicas” (RIO DE JANEIRO [ESTADO], 2021a).

Ou seja, desconsiderando a vertente “linha de crédito a microempreendedores”, e analisando apenas o formato “transferência de renda”, nota-se que o foco do programa é explicitamente o grupo de “sobrantes” do CadÚnico, em situação de pobreza ou extrema pobreza (na mesma linha de corte *per capitado* Programa Bolsa Família), além dos que comprovem ter perdido emprego formal a partir de março de 2020, com um teto salarial de R\$1.501,00 (estes, sem exigência de prévia inscrição no Cadastro Único) que por algum motivo, em ambos os casos, não se enquadraram no recebimento de outros benefícios, sejam eles federais ou municipais.

Vale recordar, neste ponto, que a ideia de uma renda básica universal transferida diretamente ao indivíduo, sem a exigência de condicionalidades, é defendida por muitos, mas incomoda a tantos outros. A discussão é profunda e de longa data pelo globo afora. Tratando em termos mais extremos (sem considerar pormenores dos “caminhos do meio”), de um lado estão posicionados os que acreditam que seria injusto, imoral e ineficaz a garantia de uma renda sem vinculação ao trabalho, além de caracterizar um “desestímulo” pela busca do emprego e de outro os que veem tal medida como promotora de dignidade e liberdade real para todas as pessoas na sociedade. Há estudos que sustentam a criação de um sistema de imposto de renda negativo; os que são a favor de uma renda básica incondicional e os que acreditam em dotações universais de riqueza (CARVALHO, 2020, p. 62).

De modo inevitável, pode-se dizer, o ente nacional e alguns subnacionais, como é o caso do recorte que estudamos (Brasil, Estado do Rio de Janeiro e município de Macaé, como veremos adiante), viram-se impelidos a adotar estratégias perante a crise que, ao menos em brevíssimos aspectos, assemelham-se à ideia central da transferência de renda sem contrapartidas.

Apesar de lembrar remotamente o conceito de “renda básica” muito debatido pelo mundo (uma renda monetária universal, regular, individual, incondicional, sem exame de comprovação de carência de recursos, nem exigência de trabalho³⁴), as diferenças são mais evidentes quando identificamos algumas características do auxílio estadual aqui analisado, tais como: caráter pontual e descontinuado; valores abaixo da linha internacional de pobreza³⁵; critérios excludentes em relação a outros benefícios na perspectiva ou/ou; exigências de testes de meios. Além disto, verifica-se no texto dos instrumentos normativos aqui mencionados um “incentivo” ao trabalho, na medida em que coloca a burocracia estatal como capitalizadora de vagas de emprego e fomentadora de cursos de qualificação, nos quais serão priorizados os beneficiários do programa temporário de transferência de renda, como se verifica nos seguintes artigos:

Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a criar Centros de Geração de Emprego e Renda, no âmbito da Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia, com a oferta de cursos profissionalizantes e técnicos para qualificação de mão de obra, preferencialmente, em localidades onde inexistem unidades da FAETEC.

³⁴Ver Philippe Van Parijs e Yannick Vanderborght, 2018, p. 23.

³⁵Linha intermediária de PPC\$ 3,20por dia(Paridade do Poder de Compra), definida pelo Banco Mundial. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods1.html>. Acesso em 12 out. 2021.

§ 1º Terão prioridade de matrícula nos cursos ofertados pelos Centros de que trata o caput deste artigo os beneficiários do auxílio emergencial nos termos da presente Lei.

Art. 7º Com a implementação deste programa, poderá o Poder Executivo, através da Secretaria de Trabalho e Renda, criar uma plataforma de alocação de postos de trabalho vagos para pessoas que se encontram em vulnerabilidade social e que buscam emprego, levando-se em consideração a área de atuação desejada pelo beneficiado, assim como sua formação técnica, caso a tenha.
(RIO DE JANEIRO [ESTADO], 2021a)

Verifica-se aí um caráter de proteção residual, de inspiração liberal, com imposição de limites à assistência e restrições aos beneficiários, nos termos colocados por Filgueiras e Souki (2017, p. 97). Percebe-se a tônica da empregabilidade considerada apenas como responsabilidade individual. Em última análise, observam-se “mecanismos que reeditam a tensão entre trabalho e assistência sob a roupagem da chamada ativação da proteção social” (BOSCHETTI, 2016, p. 156).

Após breves apontamentos teóricos acerca da direção político-ideológica contida nas entrelinhas desta medida de proteção social, que é o programa de âmbito estadual ora examinado, seria coerente finalizar este tópico com uma apresentação de seu alcance, em termos quantitativos, no município de Macaé, que é nosso *locus* de pesquisa. No entanto, este grau de aprofundamento foi inviabilizado uma vez que os dados prometidos pelo site do programa não estavam disponíveis até o momento de elaboração deste trecho do nosso trabalho.

Embora o artigo 18 da lei estadual mencionada afirme que “será publicado em portal de transparência, por meio de link específico, os dados relativos ao Auxílio Supera Rio, na forma da legislação em vigor” (RIO DE JANEIRO [ESTADO], 2021a) e as concessões tenham se iniciado há cerca de cinco meses³⁶, no link do site, em lugar dos dados está a mesma mensagem de que “será publicado um relatório mensalmente”. Protocolamos uma solicitação no portal da transparência do governo do Estado do RJ, mas até este ponto de desenvolvimento do trabalho não havíamos obtido resposta. Solicitamos ainda apoio da coordenação municipal de transferência de renda, que é o setor local responsável pelo gerenciamento do programa, mas obtivemos a devolutiva de que o município não está autorizado a compartilhar estas informações e que, portanto, seria necessário aguardar a publicação do relatório no site do auxílio. Infelizmente, do ponto de vista numérico, não será

³⁶ Início em 02 de junho de 2021, conforme calendário disponível no site: <https://superarj.rj.gov.br/fases>. Acesso em 26 out. 2021.

possível complementar nossa análise quanto a importância da ferramenta CadÚnico, no contexto deste auxílio, enquanto estrutura que contribui para as respostas da proteção social básica em âmbito local, no contexto de pandemia. A figura 2 ilustra nossa última tentativa de acesso, em final de outubro de 2021.

Figura 2 - Informação sobre (ausência de) dados do Programa Supera RJ



Fonte: Site do Programa Supera RJ. Disponível em: <https://superarj.rj.gov.br/transparencia>. Acessado em 26 out. 2021.

2.3.3 Auxílio Emergencial Pecuniário Municipal– Auxílio Macaense

No mês de abril de 2021, em âmbito municipal, foi aprovada e sancionada a lei 4.728/2021, que instituiu o “auxílio emergencial pecuniário municipal para pessoas em situação de vulnerabilidade social, em decorrência da situação de emergência face à pandemia de Covid-19” (MACAÉ [RJ], 2021a).

Na mesma lógica do auxílio analisado anteriormente, este também define o parâmetro de vulnerabilidade social (entendida como restrição de renda) na linha de corte *per capita* adotada pelo Programa Bolsa Família. Ou seja, renda familiar por pessoa entre R\$0,00 e R\$89,00 para considerar pobreza extrema e entre R\$89,01 e R\$178,00 para a família ser enquadrada na condição de pobreza.

Assim como nos auxílios ofertados pelos outros dois entes federados, observa-se também em âmbito municipal a utilização da base de dados do CadÚnico como referência

para a seleção dos beneficiários, conforme explicitado no Decreto 107/2021, que dispõe sobre a regulamentação da lei municipal que mencionamos:

Art. 2º, § 3º Para fins de verificação do enquadramento nas hipóteses previstas no presente artigo, serão utilizadas as informações mais recentes disponíveis nas bases de dados do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), no momento do processamento. (MACAÉ [RJ], 2021b)

A aplicação da linha de corte mencionada sobre a base do Cadastro Único disponível na ocasião de elaboração da proposta do auxílio (março/2021) identificou um total de 15.312 famílias no “perfil *per capita*”. Este quantitativo foi, portanto, estabelecido como meta de alcance do auxílio municipal. Para o acesso destas famílias, seria disponibilizado um sistema de inscrição no site da prefeitura³⁷ e seriam acionadas as equipes dos CRAS para apoio às inscrições³⁸.

No que tange aos aspectos de focalização, evidenciados nesta estratégia municipal tal como nos demais auxílios analisados, observa-se o reforço da lógica seletiva e excludente, uma vez que os critérios de elegibilidade deixam de fora outras famílias em situação de pobreza ou vulneráveis a ela, que tenham declarado “algum real a mais” na data da entrevista do Cadastro, podendo ser esta data até 24 meses anteriores ao momento da avaliação para concessão ou não do benefício. Ademais, não alcança famílias com o mesmo perfil de vulnerabilidade que, por motivos diversos, ainda não estivessem inseridas na base do Cadastro.

Por outro lado, apesar de seu caráter focalizador, pode-se afirmar que a infraestrutura denominada CadÚnico, bem como a expertise desenvolvida pelos municípios ao longo de sua implementação, cumpriram papel relevante no contexto emergencial de pandemia, poupando tempo à burocracia estatal que, de outro modo, precisaria ter investido “do zero” no desenvolvimento de mecanismos de busca, identificação e cadastramento das famílias demandárias de intervenção socioassistencial mais urgente.

Vale mencionar ainda que o fato de o auxílio macaense permitir acumulação com outros benefícios (tais como Bolsa Família, Auxílio Federal, Auxílio Estadual - embora este

³⁷Disponível em: <http://www.macaee.rj.gov.br/noticias/leitura/noticia/comecam-consulta-e-cadastro-do-auxilio-macaense>. Acesso em 13 out. 2021.

³⁸Não problematizaremos aqui as condições objetivas destas unidades socioassistenciais para o atendimento anunciado em canais de comunicação oficiais do município. Mas trataremos destas condições no terceiro capítulo, que nos oportunizará a retomada deste elemento para discussão.

inda não estivesse vigente - e Auxílio Municipal da Educação, denominado Bolsa Alimentação) é um importante diferencial que se revela.

Apesar desta “vantagem relativa”, destaque-se, novamente, que se trata de um auxílio de apenas duas parcelas. Neste sentido, caberia investigar se os propositores desta ação, quando a delimitaram em um curtíssimo espaço-tempo, teriam por base algum prognóstico muito positivo sobre queda nos números da pandemia em âmbito municipal e melhora dos indicadores socioeconômicos. Em nossas breves incursões pelos sistemas oficiais de consulta, não foi possível identificar elementos que apontassem para tal prognóstico. Em sentido oposto, verifica-se que, cerca de um mês antes da promulgação da lei que instituiu o auxílio, o município havia retornado para a faixa laranja³⁹, que representa “risco alto” na gradação das fases de contágio pelo vírus e taxas de ocupação de leitos no sistema de saúde.

Deste modo, em face da ausência de elementos que pudessem indicar um possível cenário “otimista” para definição pelo poder público de curtíssima duração do auxílio, voltemos então nossa análise para outras variáveis como, por exemplo, a disponibilidade orçamentária da pasta responsável pela implementação do auxílio.

O artigo 5º da lei municipal mencionada afirma que “os recursos para operacionalização do auxílio de que trata esta lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias consignadas pelo Fundo Municipal de Assistência Social e SEMDSDHA” (MACAÉ (RJ), 2021a). Em consulta à referida Secretaria, obtivemos a informação quanto aos recursos que custeariam a implementação do auxílio. Trata-se de suplementação municipal, no valor de R\$ 6.124.800,00 (seis milhões cento e vinte e quatro mil e oitocentos reais) oriunda da Fonte 03 que se refere a *royalties*⁴⁰.

O cálculo, no entanto, está baseado na estimativa de famílias identificadas a partir da linha de corte estabelecida sobre os dados do CadÚnico. Ou seja, com a aplicação do “perfil” de pobreza e extrema pobreza, na base de março de 2021, chegou-se ao quantitativo de 15.312 famílias potenciais beneficiárias do auxílio. Este total de famílias (f) multiplicado por R\$ 200,00 referente ao valor das parcelas (p), pelo período de 02 meses (m), definiu o montante a ser suplementado nas contas da política de assistência social pelo município:

$$15.312 (f) \times 200 (p) \times 2 (m) = \text{R}\$6.124.800,00$$

³⁹Ver: <http://www.macaе.rj.gov.br/saude/leitura/noticia/nota-oficial-covidmetro-macaе> e <http://www.macaе.rj.gov.br/sedec/leitura/noticia/governo-propoe-uniao-para-encarar-atual-fase-da-pandemia>. Acesso em 13 out. 2021.

⁴⁰Compensação financeira devida à União, aos Estados, ao DF e aos Municípios beneficiários pelas empresas que produzem petróleo e gás natural no território brasileiro: uma remuneração à sociedade pela exploração desses recursos não renováveis.

Neste ponto cabe refletirmos se atores representantes do SUAS, envolvidos nos processos de tomadas de decisões, não teriam deixado passar aí uma janela de oportunidade, nos termos de Kingdon (2003) para ampliação de recursos destinados à proteção socioassistencial.

O modelo de Kingdon (2003) através do “fluxo dos problemas”:

analisa de que forma as questões são reconhecidas e os motivos que as levam a compor a agenda do governo. A atenção governamental se daria em função de três acontecimentos (Kingdon, 2003, p. 1) indicadores que apontam e mensuram a magnitude de uma situação; 2) a ocorrência de eventos, crises, desastres ou uma experiência pessoal; e 3) o feedback oriundo do monitoramento sobre orçamento, custos e gastos (...). Ressalta-se a relevância dos indicadores sociais e epidemiológicos, expressivos no setor saúde, como importantes para desvelar a magnitude dos problemas e influenciar a formação da agenda pública do setor. (GOTTEMS *et al*, 2013, p. 513)

Neste sentido, partindo da premissa de que “a resposta dos formuladores depende da forma como estes percebem e interpretam a realidade” (CAPELLA, 2007) questionamos se o contexto pandêmico, com intensos agravantes no campo social, com impacto nas condições de subsistência de grande parte das famílias não seria uma “brecha” para ampliação de recursos a serem transferidos diretamente à população, tanto no que tange ao total de famílias “selecionadas” quanto ao valor das parcelas e sua duração.

Do mesmo modo, para além das transferências diretas de renda, estendemos o questionamento para a oportunidade (talvez perdida) de acelerar o uso de recursos em conta com vistas à melhoria da qualidade dos serviços prestados à população. Tendo em vista a existência de caminhos jurídicos que visam desburocratizar a atuação do ente público em situação de calamidade⁴¹, caberia examinar o movimento dos gastos desta política pública em âmbito municipal, no período aqui considerado, indagando se teria havido reflexos positivos na oferta dos serviços socioassistenciais, sobretudo de proteção básica que é o foco de nossa atenção neste estudo. Deixemos, todavia, esta discussão (sobre os serviços) para o terceiro capítulo.

Voltando ao escopo deste subitem, em relação ao auxílio municipal, a figura 3, extraída do Boletim da Vigilância Socioassistencial (Ano 1, n. 2, setembro de 2021) da Prefeitura de Macaé⁴², apresenta os dados relativos ao acesso e recursos utilizados.

⁴¹Artigo 65 da Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 200 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e Medida Provisória 961, de 06 de maio de 2020, que flexibilizam as regras para os gastos públicos, em situação de calamidade pública.

⁴² Disponível em: <http://www.macaee.rj.gov.br/midia/conteudo/arquivos/1634299104.pdf>. Acesso em 20 out.

Figura 3 - Detalhamento de acesso ao Auxílio Macaense, setembro de 2021

Quantidade de beneficiários total do Auxílio Municipal Macaense	10.307
Quantidade de benefícios, separados por parcelas pagas:	
1ª Parcela	10.307 (R\$200,00)
2ª Parcela	10.289 (R\$200,00)
Quantidade Total de benefício pagos	20.596
Valor total repassado	R\$4.119.200,00

Fonte: Boletim da Vigilância Socioassistencial de Macaé/RJ, setembro de 2021, p. 5.

Observa-se nos dados informados que, considerando o total de representantes familiares que acessaram a primeira parcela do auxílio (10.307)⁴³ houve um alcance de 67, 31% de famílias em relação a estimativa inicial (15.312). Trata-se de dado positivo, em aspectos gerais, porém preocupante, do ponto de vista dos argumentos apresentados anteriormente sobre a necessidade de revisão dos critérios para acesso.

Uma interpretação possível destes dados poderia conduzir à inferência de que a estratégia do auxílio municipal estimou um número de famílias “para cima” das necessidades. Ou seja, se o acesso ao benefício foi significativamente aquém do total de famílias elegíveis, poderíamos supor que o número de famílias que “realmente precisavam” era menor do que o estimado. Isto poderia ser tomado como verídico, não fosse a existência de outras variáveis que precisam ser consideradas.

Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), através do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS), apontavam em 2011 que 39,5% dos brasileiros (o equivalente a 53 milhões de pessoas à época) não tinham conta em banco⁴⁴. Em janeiro de 2021, através de pesquisa realizada pelo Instituto Locomotiva, a constatação é de que, apesar de leve alteração no quantitativo, ainda há um expressivo volume de brasileiros sem acesso ou

2021.

⁴³Não obtivemos informações sobre possíveis motivos para a diferença entre os números de acesso entre a primeira e a segunda parcela do auxílio.

⁴⁴Disponível

em:

http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2498:catid=28&Itemid=23. Acesso em 22 out. 2021.

com pouco uso do sistema bancário. São 34 milhões de pessoas, segundo o Instituto, totalizando cerca de 21% da população brasileira⁴⁵.

O não acesso a conta bancária, portanto, pode ser uma das hipóteses explicativas para a não retirada do benefício por uma parte das famílias selecionadas. Embora o Decreto 107/2021 mencione que seria possível a opção por “ordem de pagamento”⁴⁶ para o caso das pessoas que não dispunham de conta em banco, o fato é que o *link* para a inscrição não trazia esta opção. Era “apresentar uma conta ou apresentar uma conta”⁴⁷. No máximo, em caso de o titular não dispor de conta bancária em seu nome, poderia ser informada a conta de outro adulto que constasse na composição familiar do CadÚnico.

Além disto, é preciso considerar também a dificuldade de acesso à recursos tecnológicos, como internet e telefone, por exemplo. Conforme bem explicitado na Nota Técnica nº 67/ 2020 do IPEA:

cerca de 34% da população abaixo da linha da pobreza não têm nenhum tipo de acesso à internet, seja ela fixa ou móvel. Quando se analisa esses dados para a população que vive abaixo da linha internacional de extrema pobreza, 8% tem acesso à internet por computador e 49% por celular e outros tipos de aparelho. Mesmo entre a população já inscrita no Cadastro Único, a diferença no acesso às TIs é significativa. Entre os inscritos que não recebem o Bolsa Família, 85,3% possuem telefone registrado no cadastro. Entre os que recebem o Bolsa Família, o número cai para 68,7%. Muitas dessas pessoas enfrentam dificuldades em obter informações necessárias à manutenção dos seus benefícios em situações normais, perdendo os prazos para revisão cadastral e tendo seus benefícios bloqueados ou mesmo suspensos. No momento atual, é provável que parte delas enfrentem dificuldades similares, em particular, os mais idosos e os que vivem em áreas mais afastadas. (NATALINO e PINHEIRO, 2020, p. 9)

Outras possíveis hipóteses para o não acesso podem estar relacionadas a situações em que o responsável familiar não se encontrava residindo no município por ocasião do auxílio e ainda não houvesse atualizado esta informação na base do CadÚnico (e estando em outro município pode não ter tido acesso à informação quanto à disponibilização do recurso); podem ter ocorrido erros no momento de cadastramento da conta (e não terem conseguido corrigir, apesar das novas oportunidades lançadas pelo município); podem ter acontecido situações em que as contas encontravam-se negativadas ou inativas; e ainda pode ter ocorrido

⁴⁵ Disponível em: <https://www.ilocomotiva.com.br/single-post/valor-econ%C3%B4mico-apesar-de-avan%C3%A7o-34-milh%C3%B5es-seguem-sem-acesso-a-bancos>. Acesso em 22 out. 2021.

⁴⁶ Art. 4º, § 4º do Decreto municipal 107/2021, que dispõe sobre a regulamentação da Lei Municipal n. 4.728/2021 e dá outras providências.

⁴⁷ Ver: <http://www.macaerj.gov.br/noticias/leitura/noticia/link-para-correcao-de-contas-do-auxilio-macaense-esta-disponivel>. Acesso em 22 out. 2021.

óbito de alguns dos responsáveis familiares selecionados ou outros impedimentos como vinculação ao sistema penal (em regime fechado), internação hospitalar de longo prazo, dentre outros. São apenas algumas das possíveis causas de não alcance da totalidade dos beneficiários estimados.

Feitas estas considerações, reafirmamos a importância do uso da ferramenta CadÚnico para o desenvolvimento das estratégias de proteção social, sobretudo no contexto de pandemia, apesar das lacunas apontadas.

No próximo item apresentaremos algumas características da população que consta na base do CadÚnico em Macaé/RJ, buscando avaliar a presença de indicadores de vulnerabilidade social que possam ter se constituído em agravantes para a condição destas famílias no advento da pandemia.

2.4 CENÁRIO PANDÊMICO E CARACTERÍSTICAS DE UM GRUPO POPULACIONAL – O QUE NOS DIZ O CADÚNICO

As bases utilizadas para tratamento neste tópico foram extraídas do CECAD que é uma ferramenta de extração e seleção de dados do CadÚnico. Uma pequena parte destes dados está aberta para acesso pelo público em geral⁴⁸ onde, aplicando o filtro de busca a partir da unidade federativa e município desejados, é possível verificar, por exemplo, o quantitativo de famílias cadastradas. A informação mais recente disponível no site, por ocasião de nossa consulta, referia-se a junho/2021.

Para aprofundamento deste item, com a utilização de dados mais detalhados, foi necessário buscar apoio junto à gestão local da política de assistência social, nos setores Gestão do SUAS e Coordenação Geral de Transferência de Renda (CGTR), que é responsável pela gestão municipal do Cadastro Único e Programa Bolsa Família (PBF). Algumas bases anteriores (2019, 2020) haviam sido disponibilizadas por ocasião da participação desta pesquisadora como assistente social na equipe de Vigilância Socioassistencial municipal. Posterior a isto, em 2021, a base de dados foi cedida pela CGTR, com algumas restrições. Esta base mais recente, no entanto, refere-se à condição geral das famílias. Ou seja, não dispõe de informações específicas de “pessoas” que compõem as famílias. Por esta razão, não

⁴⁸Disponível em: <https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php#>. Acesso em 24 out. 2021.

foi possível interseccionar⁴⁹ marcadores sociais como gênero, geração e identidade racial, por exemplo.

Vale deixar registrado que não se trata de minimizar a importância destes elementos para o nosso caminho analítico, mas sim de assumir e esclarecer para quem nos lê quanto às limitações impostas pela composição do material acessado.

Isto posto, apresentam-se a seguir alguns resultados a partir do cruzamento e análise dos dados disponibilizados.

2.4.1 Acesso das famílias ao CadÚnico e PBF

O período de intensificação das medidas de isolamento e distanciamento social trouxe consequências inevitáveis para o *modus operandi* das políticas públicas, como já sabemos. No caso do Cadastro Único, a Portaria do Ministério da Cidadania n. 368, de 29 de abril de 2020, em seu artigo 2º, autoriza a “coleta de dados para inclusão e atualização cadastral por telefone ou por meio eletrônico, no âmbito do Cadastro Único, enquanto durar a situação de emergência ou o estado de calamidade pública” (BRASIL, 2020).

A modalidade de atendimento remoto tinha o propósito de manter o acesso da população usuária aos serviços, preservando sua segurança sanitária, bem como a de trabalhadoras/es do SUAS. Apesar desta intenção bastante promissora, verifica-se na leitura dos dados da tabela 4, que, ao menos no município que ora analisamos, os resultados demonstraram baixa de cobertura entre os meses de abril/2020 e junho/2021, se comparados com o período anterior (janeiro/2019 a março/2020) quando o atendimento era exclusivamente no modo presencial.

Tabela 4 - Acesso ao Cadastro Único para atualização ou inclusão 2019-2021, Macaé/RJ

Situação	Jan/2019- Mar/2020	Abr/2020- Jun/2021
Total de CadÚnico	23.246	24.638
Atualizados no período	8.158	3.578
Incluídos no período	5.315	2.285

⁴⁹No sentido do conceito elaborado por Kimberlé Crenshaw, jurista, feminista negra, da Universidade de Columbia, que nos apresenta importantes ferramentas analíticas e concepções teóricas para a análise social, ao pensar as interfaces e conexões possíveis entre estas categorias clássicas tomadas de modo articulado no que ela denominou de interseccionalidades de classe, gênero e raça. Crenshaw K.W. On Intersectionality: Essential Writings. New York, NY: The New Press; 2017.

Fonte: Elaboração própria (2021) com dados do CECAD Maio/2020 e Jun/2021

Em relação à população em situação de pobreza ou vulnerável a esta, que, embora não de forma exclusiva, se mostra a principal demandante de atuação da política de assistência social, os dados do CadÚnico apontam o seguinte cenário local.

Tabela 5 - Famílias inscritas no Cadastro Único, segundo a renda per capita, 2020-2021, Macaé/RJ

FAIXA DE RENDA <i>PER CAPITA</i> FAMILIAR	TOTAL DE FAMÍLIAS EM Maio/2020	TOTAL DE FAMÍLIAS EM Jun/2021
		23.357
Até R\$ 89,00	12.326	14.345
Entre R\$ 89,01 e 178,00	2.410	2.125
Entre R\$ 178,01 e 1/2 Salário-Mínimo	4.224	4.071
Acima de 1/2 Salário-Mínimo	4.397	4.097

Fonte: Elaboração própria (2021) com dados do CECAD Maio/2020 e Jun/2021

Observa-se na tabela 5 um expressivo número de famílias (23.357) que estavam inscritas no mês de maio/2020 e inserção de outras 1.281 no decorrer dos meses seguintes, totalizando 24.638 em junho/2021. Isto representa um aumento de 5,20% de famílias inseridas no CadÚnico neste período. Este aumento relativamente pequeno de novas famílias incluídas, em relação ao que se poderia estimar no contexto da pandemia (em face das perdas de renda e outros fatores), pode estar relacionado às condições de oferta do atendimento pelo poder público, que serão discutidas mais à frente, no terceiro capítulo. Verifica-se que o modo de funcionamento remoto (teleatendimento) pode ter restringido o acesso de parte das famílias que teriam perfil para inserção no CadÚnico e respectivos benefícios e programas sociais, mas não o fizeram, por ausência de condições como aparelho celular, por exemplo, ou falta de recursos para adquirir pacotes de serviços das operadoras de telefonia/internet.

Outra necessária observação a ser feita quanto aos dados apresentados na tabela acima, diz respeito à mudança de perfil de renda *per capita* das famílias inscritas no Cadastro Único. Se as novas inclusões (e/ou transferências de município) não foram tão volumosas no período

analisado, não se pode afirmar o mesmo quanto às novas famílias em situação de “extrema pobreza”⁵⁰. O contingente de famílias nesta faixa de renda por pessoa saltou de 12.326 em maio/2020 para 14.345 em junho/2021, significando um percentual de 14% a mais de famílias nesta condição ou, dito de outro modo, com perda de renda e provável agravamento de suas condições materiais de existência. Vale ressaltar também que embora haja um número relevante de famílias na base cadastral de maio/2020 com renda acima de ½ salário-mínimo, parte desse total (pouco mais de 1.500)⁵¹ se refere a pessoas idosas que residem sozinhas (família unipessoal), tendo como única fonte de renda o BPC⁵² ou benefícios previdenciários.

Com relação ao quantitativo de famílias beneficiárias do PBF, além de não observarmos novas concessões, é perceptível a redução do quantitativo de famílias beneficiárias. Embora haja especificidades locais, como por exemplo a estimativa de pessoas em situação de pobreza para cálculos do Bolsa Família, que tem como base o Censo IBGE de 2010, onde foram identificadas 9.124 famílias nesta condição, este não é um cenário exclusivamente municipal, pois está atrelado à conjuntura nacional intensificada pelas ações do governo ultraliberal da atualidade.

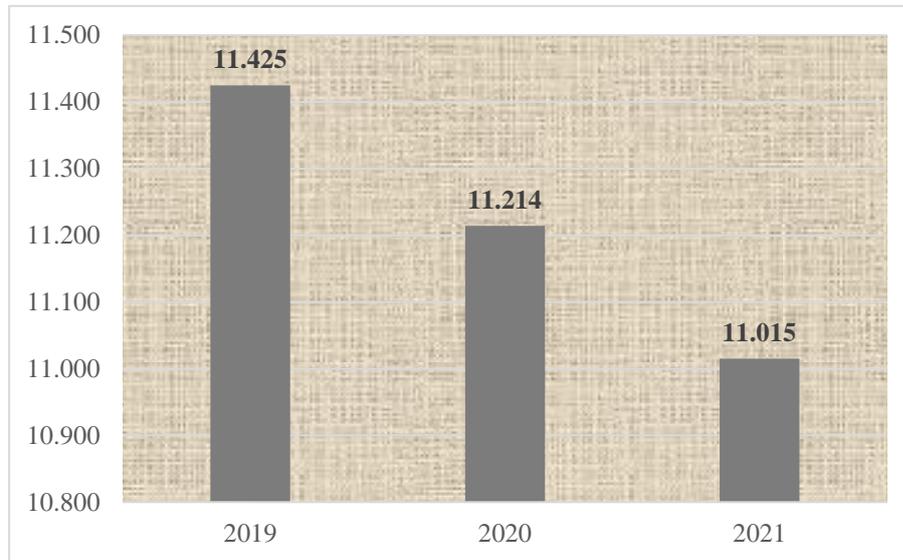
Entre 2014 e 2018, a renda dos 5% mais pobres no Brasil caiu 39% e, como consequência, o contingente da população em extrema pobreza aumentou em 71,8% neste interim com incorporação de cerca de 3,4 milhões de novos pobres extremos. Este aumento na extrema pobreza ocorreu em função da recessão econômica, mas também por desajustes no Bolsa Família (PBF). Neste caso, por conta de perdas reais no valor do benefício do programa, que não foi corrigido segundo à inflação em 2015 (quando esta girava em torno de 10%) e em 2017 (já com inflação menor). Mais recentemente houve redução no número de beneficiários. Em termos líquidos, cerca de 1,1 milhões de famílias foram desligadas do programa entre maio de 2019 e janeiro de 2020, acarretando em surgimento de uma fila média anual de 500 mil famílias que deveriam estar sendo atendidas, mas ainda estão esperando para serem cobertas pelo Bolsa Família. Há outras estimativas que apontam que quase 1 milhão de famílias estavam na fila para serem atendidas em 2019 (FGV SOCIAL, acesso em 30 out. 2021).⁵³

⁵⁰Famílias com renda *per capita* entre R\$0,00 e R\$89,00, conforme definição do Programa Bolsa Família.

⁵¹Verificado em filtros da base Cecad, com referência de maio/2020, considerando família unipessoal e o valor do salário mínimo de acordo com o ano de atualização do cadastro.

⁵²Benefício de Prestação Continuada, instituído pelo artigo 2º, inciso IV, da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993).

⁵³Disponível em: <https://cps.fgv.br/bf2020>. Acesso em 30 out. 2021.

Gráfico 4 - Famílias beneficiárias do PBF, 2019-2021, Macaé/RJ

Fonte: Elaboração própria (2021) com dados do CECAD (Referência: mês de junho de cada ano)

O gráfico acima revela um movimento de queda no número de famílias beneficiárias nos últimos três anos. De modo muito provável, a redução está relacionada ao corte de recursos para a área social e não necessariamente à diminuição da demanda existente. Dado o contexto de maior alinhamento do atual governo aos ditames do capitalismo neoliberal que, por essência, exacerba a prática de achatamento de gastos na área social (e mais especificamente em programas sociais), tal movimento não surpreende. Os denominados ajustes fiscais de cunho neoliberal, via de regra, atacam as despesas do Estado que estejam relacionadas aos investimentos em infraestrutura e aos direitos e programas sociais, mantendo inalterado o pagamento do “serviço da dívida” e preservando o caráter regressivo da tributação de maneira a não interferir nos rendimentos das maiores fortunas. Esse conjunto de fatores contribui para transferir o ônus da chamada crise fiscal para as classes empobrecidas, salvaguardando os interesses do grande capital.

A título de ilustração, a tabela 6 demonstra o quantitativo de famílias que se encontram na linha de corte *per capita* para acesso ao PBF (em situação de pobreza e extrema pobreza), mas que ainda não eram beneficiárias até junho/2021. Ao todo são 5.671 famílias dentre as quais algumas aguardam na fila há mais de 18 meses.

Tabela 6 - Total de famílias beneficiárias ou não do PBF, segundo o recorte de renda - 2021

Situação	2021
Total de CADÚNICO	24.638
Beneficiárias do PBF	11.025
Não beneficiárias do PBF em situação de extrema pobreza	4.770
Não beneficiárias do PBF em situação de pobreza	904
Não beneficiárias do PBF acima da linha de pobreza	7.939

Fonte: Elaboração própria (2021) com dados do CECAD Jun/2021

2.4.2 Alguns aspectos da Vulnerabilidade Social

A PNAS/2004 aponta como um desafio de estruturação da política de assistência social em território nacional, a necessidade da criação de indicadores de vulnerabilidade social territorial, para além do acesso à renda, que indiquem também a capacidade de dar respostas a situações diversas vivenciadas por sujeitos e suas famílias em condição de queda de bem-estar (BRASIL, 2005).

A Norma Operacional Básica do SUAS (NOB SUAS) (2005), com base no conceito de vulnerabilidade social fundamentado na PNAS/2004, que define o público a ser prioritariamente alcançado pela Assistência Social, sinaliza as seguintes características como uma das variáveis para a identificação deste “perfil”:

Famílias que residem em domicílio com serviços de infraestrutura inadequados. Conforme definição do IBGE, trata-se dos domicílios particulares permanentes com abastecimento de água proveniente de poço ou nascente ou outra forma, sem banheiro e sanitário ou com escoadouro ligado à fossa rudimentar, vala, rio, lago, mar ou outra forma e lixo queimado, enterrado ou jogado em terreno baldio ou logradouro, em rio, lago ou mar ou outro destino e mais de 2 moradores por dormitório. (BRASIL, 2005, p. 135)

Além das características apontadas anteriormente, a NOB SUAS (2005) considera ainda outras variáveis como renda *per capita* (inferior a ¼ do salário-mínimo); faixa etária (presença de pessoas de 0 a 14 anos); escolaridade da(o) responsável familiar menor que 04 anos; (não) acesso ao trabalho por pessoas com 16 anos ou mais e 04 anos ou menos de estudo; trabalho infantil (pessoas com 15 anos ou menos); ausência de acesso à escola (para pessoas de 4 a 14 anos); famílias com renda *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo que tenham em sua composição pessoas de 60 anos ou mais e/ou pessoas com deficiência.

Conforme o texto do referido documento, a combinação destas características irá compor a “Taxa de Vulnerabilidade Social” em determinado território (BRASIL, 2005, p. 135).

A Organização Mundial de Saúde (OMS), ou *World Health Organization* (WHO), sinaliza que doenças relacionadas com os sistemas precários de água e esgoto, bem como deficiências de higiene são responsáveis por muitas mortes no mundo todo (IBGE, 2011).

No caso da pandemia de SARS-CoV-2, restou evidenciado que o risco de contaminação pelo vírus aumenta à proporção da maior concentração de pessoas dividindo o mesmo dormitório, bem como pelo uso de transporte público, precariedade ou ausência de acesso ao saneamento básico e, principalmente, pela dificuldade de manter o isolamento social sem ocasionar perda de renda ao ponto de não se obter o mínimo necessário para subsistir.

Nesta linha de raciocínio, selecionamos alguns dados do CadÚnico, sobretudo referentes à infraestrutura, a fim de verificar as condições objetivas de enfrentamento à pandemia, relativas ao grupo populacional ora selecionado⁵⁴, observando, portanto, algumas das características apontadas pela normativa da PNAS/2004 como indicadores de vulnerabilidade social.

Analisamos as características do grupo estudado, a partir do recorte das seguintes variáveis socioeconômicas e estruturais: percentuais de domicílios com abastecimento de água, esgotamento sanitário e destino do lixo inadequados ou ausentes; material predominante na construção; razão de moradores por domicílio; proporção de despesas informadas e percentual de domicílios permanentes particulares, segundo a faixa de rendimento *per capita*, dentro da gradação estabelecida pelo CadÚnico.

2.4.2.1 Saneamento Básico

a) Abastecimento de água

O acesso à água, por meio da rede geral de distribuição, é alcançado pela maior parte das famílias inscritas no CadÚnico em Macaé/RJ (70,65%). No entanto, se somarmos as

⁵⁴Núcleos familiares do município de Macaé/RJ, inscritos no Cadastro Único, na base de junho de 2021.

demais formas de abastecimento, verifica-se um percentual de 27,34% domicílios com acesso precário a este recurso que é de fundamental importância para a saúde e bem-estar.

Tabela 7 - Domicílios segundo a forma de abastecimento de água, Macaé/RJ, 2021

Situação	Total	%
Total⁵⁵	24.638	100,00%
Rede geral	17.407	70,65%
Poço ou nascente	5.472	22,21%
Cisterna	474	1,92%
Outra forma	790	3,21%
Não se aplica	495	2,01%

Fonte: Elaboração própria (2021) com dados do CECAD Jun/2021

Se considerarmos apenas uma das recomendações da OMS, para a prevenção ao contágio pelo vírus que é a higienização das mãos e das máscaras reutilizáveis⁵⁶, preferencialmente com água e sabão, identificamos no grupo analisado um expressivo número de famílias com provável dificuldade de executar esta tarefa.

De acordo com o Relatório do Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (PNUD, 2006), a garantia de um melhor acesso à água e ao saneamento funciona como catalisador para significativos avanços em termos de desenvolvimento humano.

b) Esgotamento sanitário

Em relação ao esgotamento sanitário, conforme apresentado na Tabela 8, a rede coletora de esgoto ou pluvial está acessível para quase 64% dos domicílios analisados.

No entanto, para 33,79% das famílias (somando todas as outras formas de escoamento e excluindo as respostas que não se aplicam⁵⁷) não há o acesso à rede coletora. Nota-se que este volume considerável de famílias vive em condições muito insalubres, com seus dejetos lançados diretamente em um rio, lago ou mar e algumas com “valas a céu aberto”.

⁵⁵O valor 24.638, que aparece em todas as tabelas deste subitem, se refere a famílias e não a pessoas.

⁵⁶Disponível em: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332293/WHO-2019-nCov-IPC_Masks-2020.4-por.pdf. Acesso em 30 out. 2021.

⁵⁷ As respostas com a opção “não se aplica” referem-se, por exemplo, a pessoas em situação de rua ou em acolhimento institucional, que estão inseridas no CadÚnico.

O saneamento básico, enquanto componente do sistema de saúde pública, é parte importante da infraestrutura de um país. Neste sentido, pode-se afirmar, por meio dos dados destacados, que estes expressam “fragmentos de exclusão”. A salubridade não é para todos. Interpretado ao extremo, viver plenamente também não é. Para a parcela de desprovidos dos recursos básicos de subsistência, a questão é “sobreviver”. E com que “armas” lutar contra um vírus que exige distância e higiene?

Tabela 8 - Forma de esgotamento sanitário dos domicílios, Macaé/RJ, 2021

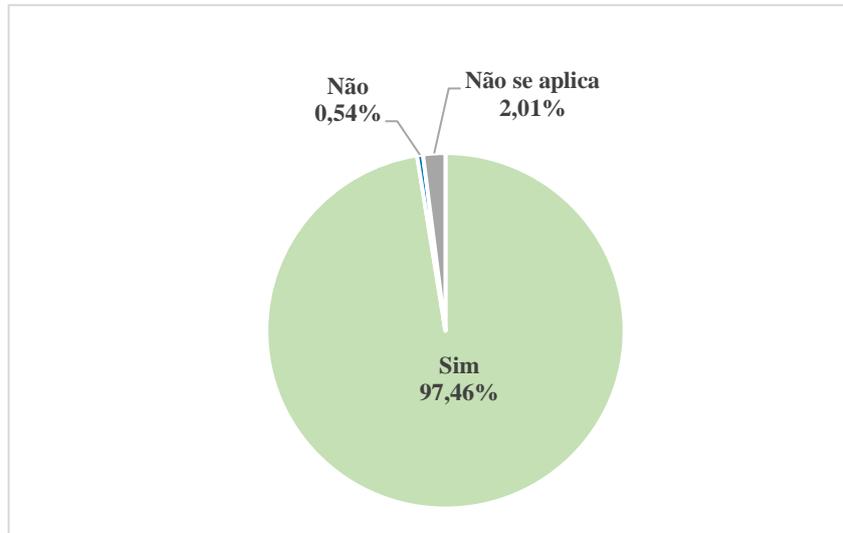
Situação	Total	%
Total	24.638	100,00%
Rede coletora de esgoto ou pluvial	15.686	63,67%
Fossa séptica	2.793	11,34%
Fossa rudimentar	3.929	15,95%
Vala a céu aberto	188	0,76%
Direto para um rio, lago ou mar	1.351	5,48%
Outra forma	64	0,26%
Não se aplica	627	2,54%

Fonte: Elaboração própria (2021) com dados do CECAD Jun/2021

c) Existência ou não de banheiro no domicílio

Uma constatação que parece óbvia é a de que, na atualidade, “o banheiro é parte essencial de qualquer edificação destinada ao uso humano, não sendo possível concebê-la, por menor que seja, sem se pensar em planejar e projetar tal espaço” (RIBEIRO *et al.*; 2005, sem página). Ocorre que, para pessoas em situação de pobreza e em condições de miserabilidade extrema, não se pode afirmar esse “óbvio”.

No gráfico 5, por exemplo, ainda que não se trate de número alarmante, é possível verificar a existência de 132 famílias (0,54% em relação ao total de 24.638 famílias inscritas no CadÚnico) que informaram não dispor desta “parte essencial” em suas “edificações”.

Gráfico 5 - Existência ou não de banheiros nos domicílios, Macaé/RJ, 2021

Fonte: Elaboração própria (2021) com dados do CECAD, Jun/2021

d) Destino do lixo

Outro indicador que compõe a “taxa de vulnerabilidade social” no território, segundo a NOB SUAS (2005) é a forma de coleta do lixo nos domicílios.

Do total de domicílios no CadÚnico, pouco mais de 10% não tem o lixo coletado de forma direta. Dentre estes, 8,89% levam os resíduos para coleta em local próximo à sua residência (coleta indireta) e 1,54% dão destinação inadequada como queimar, enterrar, descartar em terreno baldio, em rio ou mar, conforme se verifica na tabela 09.

Tabela 9 - Domicílios, segundo a forma de coleta do lixo, Macaé/RJ, 2021

Situação	Total	%
Total	24.638	100,00%
Coletado diretamente	21.572	87,56%
Coletado indiretamente	2.191	8,89%
Queimado ou enterrado na propriedade	265	1,08%
Jogado em terreno baldio ou logradouro (rua, avenida, etc.)	23	0,09%
Jogado em rio ou mar	7	0,03%
Tem outro destino	85	0,34%
Não se aplica	495	2,01%

Fonte: Elaboração própria (2021) com dados do CECAD Jun/2021

2.4.2.2 Condições de renda e habitabilidade

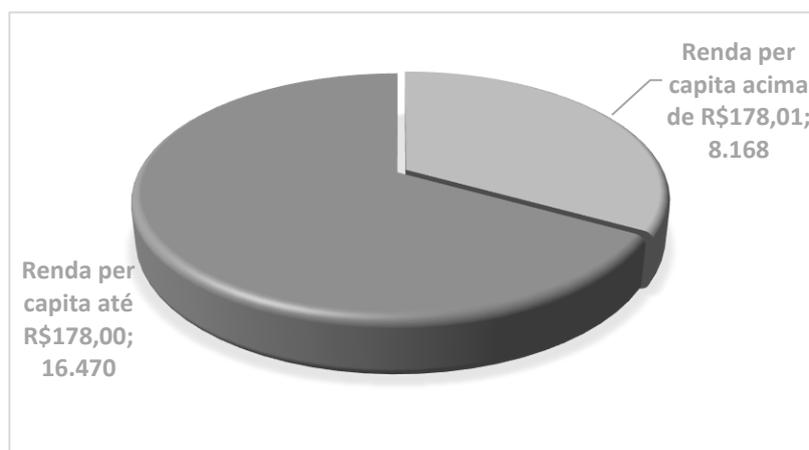
Como já temos afirmado, a restrição de acesso à renda não é o único fator determinante da condição de pobreza, uma vez que, para o nosso estudo, a consideramos em seu aspecto multidimensional. Deste modo, como apontado no documento Indicadores Sociais Municipais (IBGE, 2011), o saneamento básico e as condições de habitabilidade são também fatores fundamentais para o bem-estar da população e elementos essenciais para análise das condições de vida das famílias.

Assim sendo:

se além do rendimento monetário de valor baixo o domicílio apresenta um acesso precário a condições mínimas de salubridade e saneamento, estes situam-se em situação de extrema vulnerabilidade e, portanto, público-alvo prioritário de políticas públicas de melhorias de condições de vida. (IBGE, 2011, p. 73)

Os percentuais de famílias sem acesso adequado ao abastecimento de água (27,34%); à rede coletora de esgoto (33,79%) e sem destinação adequada do lixo (mais de 10 % dos domicílios), estão contidos no grupo de famílias com renda *per capita* entre R\$ 0,00 e R\$ 178,00 (16.470 das 24.638 inscritas no CadÚnico, ou seja, 66,84% do total). A isto equivale dizer que para além da insuficiência de renda, estão aí presentes outros fatores que agravam a condição de miserabilidade desta população, demandando maior atenção do Estado no âmbito das políticas sociais e especialmente da política socioassistencial.

Gráfico 6 - Famílias inscritas no CadÚnico, segundo a faixa de renda per capita, Macaé/RJ, 2021



Fonte: Elaboração própria (2021), com dados do Cecad, Jun/2021

Somada à condição de restrição (ou nulo acesso à) renda e precária infraestrutura, há um considerável percentual do grupo de famílias analisado que lida com mais um agravante para as condições de habitabilidade, que é a questão da proporção de moradores por domicílio.

Conforme demonstrado na tabela abaixo, mais de 40% dos domicílios são habitados por 03 ou mais pessoas.

Tabela 10 - Quantidade de pessoas por domicílio, Macaé/RJ, 2021

Número de pessoas	Domicílios	%
Total	24.638	100,00%
De 01 a 02 pessoas	12.433	50,46%
De 03 a 04 pessoas	9.738	39,52%
De 05 a 06 pessoas	1.902	7,72%
De 07 a 09 pessoas	202	0,82%
10 ou mais pessoas	14	0,06%
Sem resposta	349	1,42%

Fonte: Elaboração própria (2021) com dados do CECAD Jun/2021

Esta situação tem maior complexidade quando observada a quantidade de moradores por dormitório, que aponta a existência de densidade excessiva⁵⁸, como mostra o gráfico 7 a seguir.

Gráfico 7 - Dormitórios, segundo a quantidade de pessoas por domicílio, Macaé/RJ, 2021



Fonte: Elaboração própria (2021) com dados do CECAD, Jun/2021

⁵⁸Variável que expressa o tamanho da moradia comparado ao tamanho da família, ou seja, indica o número de pessoas por dormitório. A Densidade Excessiva considera os domicílios com três ou mais pessoas por dormitório, conforme definição do IBGE.

Verifica-se nos dados do gráfico 8 (acima) que mais de 5 mil famílias, compostas por 3 a 4 pessoas, residem em moradias com apenas 1 dormitório. Voltamos então à indagação: como fazer isolamento/distanciamento social e manter as medidas de prevenção à Covid-19, dentro dessas (ausência de) condições?

A PNAS-2004 define que a proteção social básica é destinada à:

população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). (PNAS, 2004, p. 33)

Neste sentido, diante dos dados apresentados, que confirmam a presença das características de vulnerabilidade elencadas pela normativa, analisaremos no capítulo seguinte as condições de oferta e garantias dessa política, no que tange a sua atuação em meio aos agravantes advindos do contexto de pandemia.

CAPÍTULO 3 - RESPOSTAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E PANDEMIA, NO MUNICÍPIO DE MACAÉ/RJ

A proposta deste último capítulo, com respaldo dos elementos anteriormente apresentados, é analisar as condições de respostas da política de assistência social e de que modo elas foram afetadas, especificamente do ponto de vista da proteção social básica, enquanto parte da estrutura estatal para enfrentamento aos agravos decorrentes da pandemia de Covid-19.

Enfatizamos, noutro ponto, a relevância das transferências monetárias, seja enquanto programas previamente existentes (como o Bolsa Família) ou criados no contexto da crise, como os auxílios emergenciais. No entanto, nem só de recursos monetários diretos se compõe a proteção social. Em que pese a importância desta estratégia, cabe verificar as condições da proteção não monetizada, ou seja, as ofertas dos programas, serviços e benefícios socioassistenciais, sobretudo em um cenário de exponencial aumento de demanda, como o advento da pandemia.

Para este processo, tomamos por base a proposta analítica apresentada por Ana Lígia Gomes e Abigail Torres (2020, p. 12-13), enquanto percurso metodológico que nos permitiu pensar os efeitos pandêmicos sobre as seguranças que devem ser afiançadas pela política de assistência social.

Neste sentido, além de pesquisa bibliográfica e documental, um questionário (*e-survey*), de caráter exploratório aplicado aos técnicos de nível superior e coordenadores dos CRAS, contribuiu para chegarmos a uma parte dos resultados apresentados a seguir.

3.1 IMPACTOS AFETOS À CONDIÇÃO DE SAÚDE

Em relação aos agravantes para a condição de saúde da população assistida, há um leque de indicadores que poderiam ser observados. Contudo, dada a exiguidade de tempo deste estudo e nossa delimitação em relação à proposta metodológica adotada (com base no quadro analítico proposto pelas autoras mencionadas), selecionamos dois indicadores para tratar neste tópico que estão relacionados às condições de habitabilidade das famílias para

cumprimento das medidas de isolamento social (subitem 3.1.1) e questões de insegurança alimentar (subitem 3.1.2).

a) Famílias residentes em habitações em condições que dificultam o isolamento social e/ou os cuidados de higiene recomendados pela saúde

Os dados e argumentos apresentados no Capítulo 2 (de modo mais detalhado no subitem 2.4.2, da página 72) demonstraram as condições objetivas de parte da população atendida pela política de assistência social, com base na análise de dados de famílias inseridas no Cadastro Único.

Assim, para 26,39%⁵⁹ das famílias que residem em domicílios com densidade excessiva, a capacidade de isolamento e distanciamento social ficou extremamente comprometida, sobretudo quando a ausência ou insuficiência de renda pode ter empurrado esta parcela da população a uma maior exposição ao contágio pelo vírus.

Neste ponto, caberia um cruzamento de informações acerca da incidência de disseminação do vírus em territórios de infraestrutura precária e famílias em situação de pobreza, verificando um possível peso deste indicador para a concentração de casos por bairros e localidades. Os dados territorializados da Covid-19 no município estudado foram solicitados à Secretaria de Saúde. Contudo, não obtivemos retorno em tempo que nos permitisse aprofundar esta análise.

b) Ampliação das situações de insegurança alimentar de diferentes grupos etários, em virtude da suspensão de serviços de educação e assistência social que ofertam alimentação

O direito humano à alimentação e à nutrição adequada – DHANA está previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 25) como parte de todo ser humano a “um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar” (ONU, 1948).

Dentre os impactos mais avassaladores da pandemia de Covid-19 está a violação crescente deste direito, em território nacional, haja vista o expressivo aumento da população

⁵⁹Equivale ao total de 6.397 domicílios com apenas 01 dormitório, onde residem mais de 03 pessoas, somados a 107 domicílios com 02 dormitórios, onde residem 7 ou mais pessoas, constantes na base do CadÚnico de jun/2021. Ou seja, mais de 03 moradores por dormitório, o que caracteriza densidade excessiva, conforme definição do IBGE.

em situação de insegurança alimentar. Segundo o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 no Brasil (realizado em dezembro de 2020), do total de 211,7 milhões de pessoas, 116,8 milhões conviviam com algum grau de insegurança alimentar (leve, moderada ou grave). Destes, 43,4 milhões não contavam com alimentos em quantidade suficiente para atender suas necessidades (insegurança alimentar moderada ou grave). E 19 milhões de brasileiros(as) tiveram que conviver e enfrentar a fome (REDE PENSSAN, 2020).

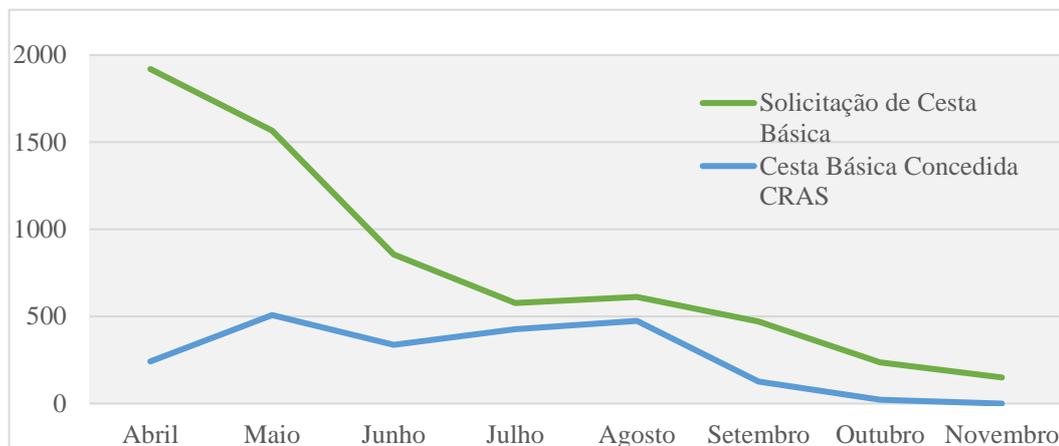
Do ponto de vista das finanças (gasto e arrecadação pública), sobretudo no âmbito nacional, há ações e estratégias que afetam diretamente o Dhana. Em termos de gastos, os governos podem contribuir para a garantia desse direito, por exemplo, destinando recursos para programas de segurança alimentar e nutricional, apoiando a agricultura familiar, garantindo a alimentação escolar, ofertando apoio às comunidades e grupos sociais específicos, assim estruturando políticas de transferência de renda (BURITY e ROCHA, 2021, p. 6).

No caso do SUAS, no contexto da pandemia, foi autorizado um recurso emergencial do Governo Federal através da Portaria 369, de 29 de abril de 2020, que abre crédito extraordinário para execução de ações socioassistenciais e estruturação da Rede do SUAS. No entanto a medida impõe regras para aquisição de equipamentos de proteção individual dos trabalhadores, de alimentos destinados a um determinado perfil de usuários (pessoas com deficiência, em situação de rua, desabrigados, desalojados, imigrantes, idosos). Trata-se de medida burocrática, seletiva e emergencial, que, embora produza algum efeito em decorrência das inúmeras fragilidades ou insuficiências do SUAS, não altera o desfinanciamento e o desmonte deste Sistema (SILVA, 2021, p. 39).

Em Macaé/RJ, dados do portal do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE)⁶⁰, registram que no ano de 2020 o município utilizou o valor de R\$180.735,00 do orçamento extraordinário, na compra de 1.500 cestas básicas para oferta à população, através dos CRAS. A entrega, no entanto, não se mostrou proporcional ao volume de demandas, conforme verificado no gráfico 8.

⁶⁰<https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/portal-de-dados-do-tcerj>. Acesso em 02 nov. 2021.

Gráfico 8 - Solicitações e concessões de Cestas Básicas, no atendimento dos CRAS, Macaé/RJ, abril a novembro de 2020



Fonte: Relatório Anual de Gestão da Proteção Social Básica, SEMDSDHA (2020)

No campo da educação, um auxílio pecuniário para estudantes, em substituição à refeição escolar, foi aprovado pela Câmara Municipal, em 06 de abril de 2020, através da lei municipal 4.676/2020⁶¹. Também é ofertado auxílio a trabalhadores do comércio (lei municipal 4.678, de 15 de abril de 2020)⁶², que, no entanto, deixa descoberto um grupo expressivo, que subsiste na informalidade.

Na seara da política de assistência social nenhum auxílio complementar é ofertado em 2020. Isto iria acontecer apenas em 2021, com a aprovação do auxílio pecuniário municipal, conforme abordado no capítulo 2. Ocorre o fechamento do Restaurante Popular⁶³ e das unidades de proteção básica e especial de média complexidade, que passam a atuar remotamente.

Cabe recordar que em abril de 2020, após debates e questionamentos em torno da proposta inicial do governo federal, que seria a oferta de R\$ 200 por pessoa, limitado a 03 meses, o Congresso Nacional mobilizou-se, sobretudo a partir da base oposicionista ao atual governo, e aprovou a Lei federal 13.982 que instituiu o Auxílio Emergencial com o valor de R\$ 600,00 mensais, podendo chegar a R\$ 1.200,00 por família, e com possibilidade de ser acessado por amplos segmentos da classe trabalhadora. O benefício esteve ao alcance de pessoas maiores de 18 anos de idade, trabalhadores informais, Microempreendedores Individuais (MEIs), desempregados e membros de famílias de baixa renda inscritos no

⁶¹[http://www.macaee.rj.gov.br/midia/uploads/Lei%204676-2020\(1\).pdf](http://www.macaee.rj.gov.br/midia/uploads/Lei%204676-2020(1).pdf) Acesso em 04 jun. 2021.

⁶²<http://www.macaee.rj.gov.br/midia/uploads/Lei%204678-2020.pdf> Acesso em 04 jun. 2021.

⁶³Equipamento público de segurança alimentar e nutricional que integram a estrutura operacional do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

CadÚnico, que inclui os beneficiários do Programa Bolsa Família. Estes puderam optar pelo benefício emergencial, se ele fosse mais vantajoso (DIEESE, 2021, p. 1).

Conforme aponta nota do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE (2021), depois que foi instituído no início de 2020, o auxílio emergencial teve as regras modificadas em três fases, a saber:

- 1-Começou em abril de 2020. Em maio, a Lei 13.998 ampliou os critérios de acesso ao benefício, vetados, em grande parte, pelo presidente da República;⁶⁴
- 2- No início de setembro de 2020, a Medida Provisória 1000/2020 reduziu o valor do benefício para R\$ 300,00 e limitou o público-alvo. Importante lembrar que o Congresso Nacional permitiu que a validade dessa MP expirasse em 31/12/2020, deixando de se envolver no debate sobre a redução de valores e do número de pessoas beneficiadas, definido pela Medida;
- 3- Em 18 de março de 2021, a Medida Provisória nº 1.039/2021 fixou o tempo de concessão do benefício em quatro parcelas mensais, com início em abril deste ano, reduziu o valor para R\$ 250,00 e impôs novas regras que reduzem ainda mais o público que terá direito ao benefício.

Em Macaé, como verificado no portal da transparência do governo federal⁶⁵, observa-se o seguinte quadro de acesso ao auxílio emergencial federal, no ano de 2020:

Tabela 11 - Acesso ao auxílio emergencial federal, Macaé RJ, 2020

SITUAÇÃO	QUANTIDADE
ACESSADOS	76.793
BLOQUEADOS e/ou DEVOLVIDOS	5.095
TOTAL	81.888

Fonte: Elaboração própria (2021), com dados do portal da transparência do governo federal (acesso em 30 out. 2021)

⁶⁴NotaTécnica 230 - O projeto de renda básica de emergência para enfrentar o coronavírus aprovado na Câmara dos Deputados, 30/03/2020 (disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTec230ProjetoRendaBasica.html>) e a Nota Técnica 237 - Projeto de Lei 873/2020 aprovado no Congresso amplia Auxílio Emergencial, mas ainda aguarda sanção presidencial, 06/05/2020 (disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTec237AuxilioEmergencial.pdf>)

⁶⁵Disponível em <http://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios/auxilio-emergencial?paginacaoSimples=false&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2Ccpf%2Cnis%2Cbeneficiario%2Cobservacao%2CvalorTotalPeriodo&de=01%2F04%2F2020&ate=31%2F12%2F2020&nomeMunicipio=Maca%C3%A9>. Acesso em 04 jun. 2021.

Desconsiderando o quantitativo de benefícios devolvidos aos cofres públicos, bem como os bloqueados por algum motivo, ou seja, contabilizando apenas os de fato utilizados, chega-se a um total de 76.793 pessoas com perfil para acesso ao recurso, ou seja, nos critérios definidos como elegíveis, frente aos efeitos de medidas de contenção da pandemia como, por exemplo, o isolamento social.

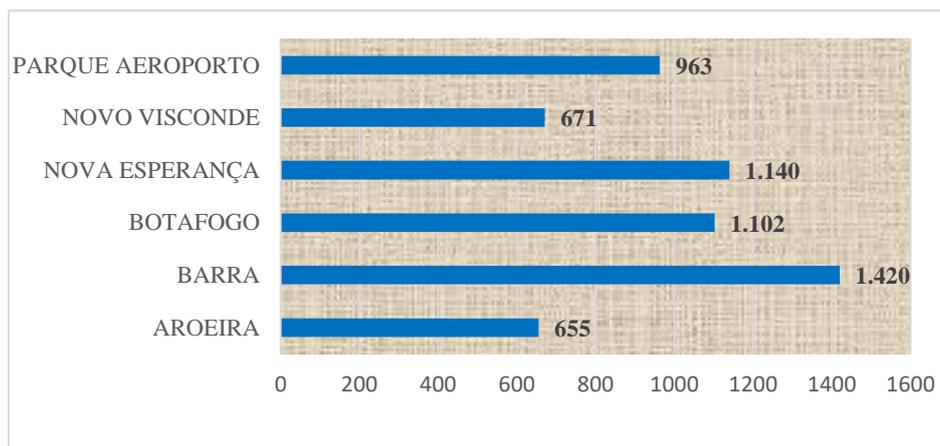
Análise do DIEESE acerca dos acessos ao auxílio emergencial, com a qual concordamos, aponta que:

O grande número de pessoas que precisou desta proteção 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 (DIEESE, 2021, p. 7).

No município de nossa análise ocorreu pouquíssima oferta de auxílios locais em 2020, sendo os já mencionados auxílios pecuniários para estudantes e para trabalhadores do comércio formal.

No caso dos CRAS, foi feito aceite de convênio com o governo federal para oferta do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), com aquisições da agricultura familiar local e repasse a famílias atendidas nas unidades. Estas entregas ocorreram iniciaram-se no segundo semestre de 2020, finalizando em julho de 2021, conforme gráfico 9.

Gráfico 9 - Total de Entregas de PAA nos CRAS, Macaé/RJ, 2020-2021



Fonte: Elaboração própria (2021), com dados fornecidos pelas coordenações dos CRAS⁶⁶

⁶⁶Não obtivemos dados do CRAS Serra.

Quanto à garantia de benefício eventual relacionado à alimentação, houve pequeno acréscimo nas ofertas da assistência social em âmbito municipal, como por exemplo a entrega de um “cartão cesta básica” para as famílias (no valor de R\$130,00) e um auxílio municipal (duas parcelas de R\$200,00), sendo este último já detalhado no capítulo anterior.

Figura 4 - Quantitativo de Cartões Cesta Básica entregues, Macaé/RJ, 2021

Mês	Quant. Beneficiários	Recarga	Total Beneficiários
abril	5.421	5.421	10.842
maio	513		513
junho	468		468
julho	565		565
agosto	418		418
Total de beneficiários			12.806
Valor Disponibilizado		R\$ 1.536.720,00	

Fonte: Boletim da Vigilância Socioassistencial de Macaé/RJ (setembro de 2021, p. 6)

O expressivo volume de famílias que retiraram o benefício “cartão cesta básica” em abril (5.421, em duas parcelas), refere-se à estratégia do governo municipal para lançamento do benefício. Esta oferta já é prevista enquanto uma das garantias da política de assistência social, na modalidade benefício eventual, e, no caso do município, orientada pelo Decreto Municipal 144/2020 e Resolução COMAS, nº 13 de 2020. Apesar disto, o gestor municipal fez a opção por vincular a entrega enquanto uma das estratégias de enfrentamento aos efeitos sociais da Covid-19. Embora uma das características do benefício seja exatamente esta, a de suporte em momento de calamidade e adversidades, não se trata exatamente de uma ampliação das ofertas, mas sugere uma utilização midiática⁶⁷, por parte do governo local, de algo que já era previsto enquanto garantia da política pública. Neste sentido, a “desfulanização” da prestação de serviços e benefícios socioassistenciais, nos termos de Faleiros (2014, p. 716), ainda é um desafio para o “chão das políticas sociais”, ou seja, para o contexto miúdo do município.

⁶⁷<http://www.macaee.rj.gov.br/noticias/leitura/noticia/familias-sao-beneficiadas-com-cartao-cesta-basica>.

Como é possível verificar nos números, as entregas nos meses seguintes retomaram o seu “formato original”, de atendimento socioassistencial nas unidades, para concessão do benefício.

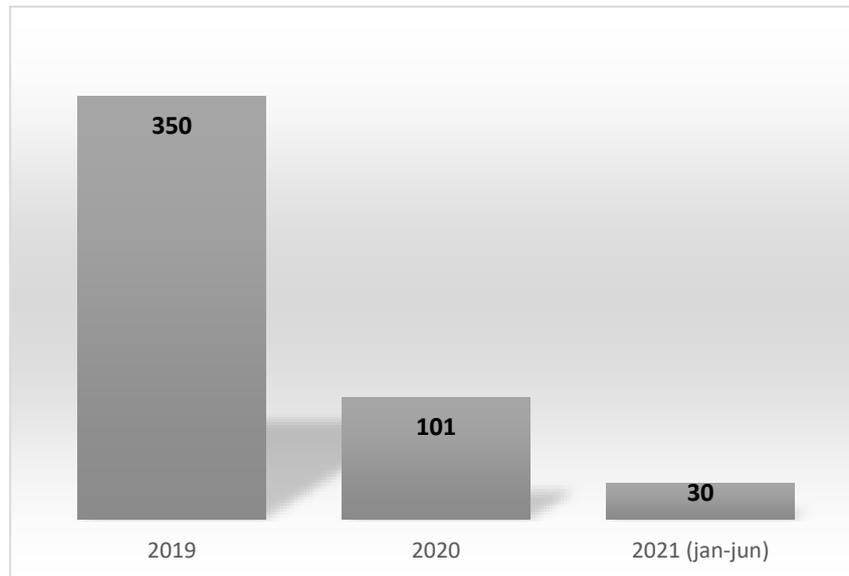
3.2 IMPACTOS NA CONDIÇÃO DE SOBREVIVÊNCIA

3.2.1 Dificuldade de Localização de Famílias Demandantes de Benefícios Materiais para Garantia de Sobrevivência

Uma das estratégias utilizadas pelas equipes dos CRAS para conhecimento do território, bem como acompanhamento das famílias e identificação de vulnerabilidades é a visita domiciliar.

O gráfico a seguir demonstra que o período de medidas de isolamento da pandemia incidiu diretamente sobre as possibilidades dos profissionais para manejo desta opção. Verifica-se que há uma queda expressiva no número de visitas, se compararmos os períodos iguais entre 2019 e 2020 e ainda o primeiro semestre do ano de 2021.

Deste modo, ainda que não estejamos afirmando que esta é a única ferramenta de busca ativa de famílias por parte das equipes dos CRAS, estamos sinalizando que se trata de importante método de alcance e que ficou comprometido em face das restrições sanitárias decorrentes da pandemia. Assim, a partir desta verificação, é possível afirmar que houve sim dificuldades por parte das equipes para localizar famílias demandantes de benefícios materiais para garantia de sobrevivência.

Gráfico 10 - Quantitativo de Visitas Domiciliares realizadas pelos CRAS, Macaé/RJ, 2019-2021

Fonte: Elaboração própria, com dados abertos do RMA (2019) e dados fornecidos pela Gestão do SUAS (2020; 2021 jan/jun)

3.2.2 Demora na Implementação de Benefícios em Virtude de Burocracias ou Critérios Muito Restritos

Conforme detalhamos anteriormente⁶⁸, no âmbito da assistência social, o lançamento de auxílio municipal só ocorreria em 2021, com critérios bastante restritivos e curta duração (02 meses).

Em que pese a existência de suporte municipal no campo de outras políticas públicas (bolsa alimentação da Educação; auxílio para trabalhadores informais, da Secretaria de Fazenda), o público que ficou de fora dos critérios (sem filhos em escola pública; sem cadastro como “trabalhador informal” na Secretaria de Fazenda, por exemplo) precisou aguardar um tempo considerável para poder contar com algum apoio monetário da assistência social, em âmbito municipal. Do ponto de vista da segurança de renda afiançada por normativas desta política pública, pode-se afirmar que o ente federativo pouco contribuiu para a sua garantia, no contexto de calamidade aqui considerado.

⁶⁸Ver Capítulo 2 deste trabalho, seção 2.3.3.

3.3 IMPACTOS NA ACOLHIDA

Gomes e Torres (2020) sugerem em seu quadro analítico alguns indicadores para avaliar os efeitos da pandemia sobre a segurança de acolhida, que é uma das garantias previstas nas ofertas da política de assistência social. Para elas seria preciso verificar, por exemplo, se houve aumento de demanda por acolhimento institucional. Ocorre, no entanto, que tal movimento seria mais perceptível nos registros de atendimentos da proteção social de média e alta complexidade, o que não se constitui em objeto de nossa análise. Por esta razão, para não deixar de mencionar a segurança de acolhida⁶⁹ também no âmbito da proteção social básica, nossa adaptação metodológica foi no sentido de pensá-la enquanto oferta de escuta qualificada para as famílias e direcionamento de demandas, por parte das equipes dos CRAS.

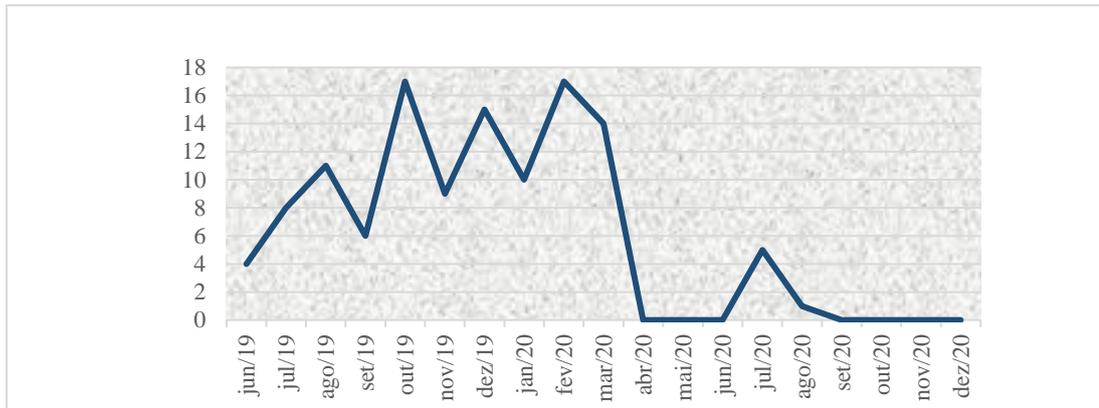
Para esta verificação utilizamos os dados do RMA, referentes aos atendimentos particularizados, cujos registros são compostos por atendimentos de técnicos de nível superior (assistentes sociais, psicólogos⁷⁰) e técnicos de nível médio (cadastradores do CadÚnico). Observamos também o volume de novas famílias inseridas mensalmente no processo de acompanhamento sistemático do PAIF.

Em relação à novas inclusões de famílias no acompanhamento PAIF, o Gráfico 11 apresenta uma queda bastante notável no período em que se iniciam as medidas de isolamento social decorrentes da pandemia. Durante os meses de abril, maio e junho/2020 não houve nenhuma inserção de família neste serviço, fato que se repete no último quadrimestre do ano (zero inserções). Tal ocorrência, por si só, já sugere alguma dificuldade de garantia, por parte da política pública em tela, quanto ao que prevê suas normativas.

⁶⁹A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais – aprovada pela Resolução CNAS 109, de 11 de novembro de 2009 – define a segurança de acolhida como garantia de que os usuários tenham acolhidas as suas demandas, interesses, necessidades e possibilidades; recebam orientações e encaminhamentos, com o objetivo de aumentar o acesso a benefícios socioassistenciais e programas de transferência de renda, bem como aos demais direitos sociais, civis e políticos; tenham acesso a ambiência acolhedora; e tenham assegurada sua privacidade (BRASIL, 2009, p. 14);

⁷⁰ Profissionais indicados pela NOB RH SUAS 2006 como essenciais para a composição das equipes PAIF, junto com assistentes sociais. No entanto, em Macaé, nenhum CRAS dispunha deste profissional nas equipes PAIF, no momento da consulta aos sistemas (outubro de 2021);

Gráfico 11 - Volume mensal de novas inclusões de famílias em acompanhamento pelo PAIF, Macaé/RJ, Jun/2019 – Dez/2020

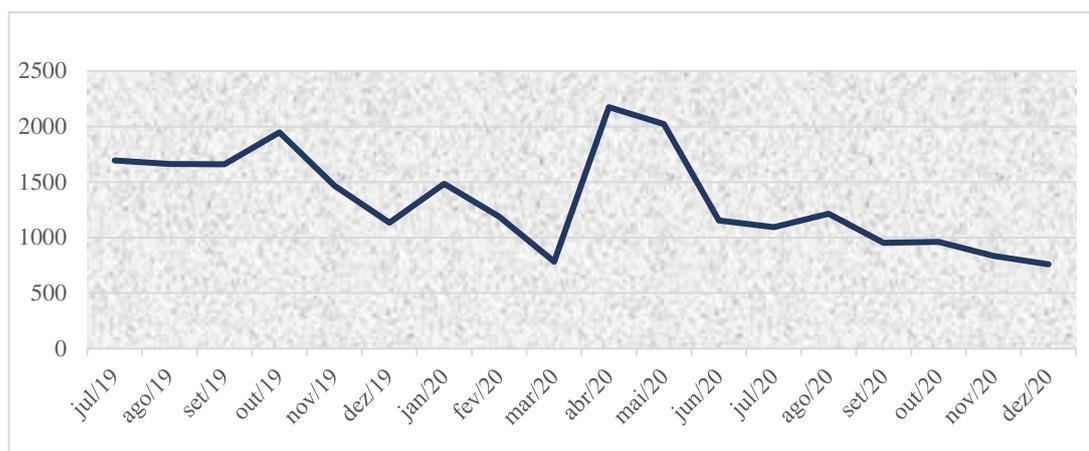


Fonte: Elaboração própria (2021), com dados do RMA (2019-2020)

Os dados a seguir indicam uma variação importante no quantitativo de atendimentos. Verifica-se, por exemplo, uma queda expressiva no mês de março de 2020. Este período está diretamente relacionado às declarações oficiais da emergência em saúde pública (pandemia de Covid-19), nos âmbitos federal, estadual e municipal. No caso de Macaé, a partir de 22 de março daquele ano, houve o fechamento provisório dos CRAS⁷¹ e os atendimentos só seriam retomados no mês seguinte, em modo remoto⁷². Em sequência (abril/2020), ocorre um *boom* nos atendimentos, certamente relacionado às demandas sobre o auxílio emergencial e solicitação de apoio com alimentação, conforme é possível verificar no Gráfico 12, sobre os atendimentos particularizados dos CRAS (2019-2020) e Tabela 12 sobre os atendimentos exclusivamente por meio remoto, no período de abril a dezembro de 2020.

⁷¹Conforme Decreto municipal 39/2020, com efeitos prorrogados sucessivamente, até o final do referido ano. Disponível em: <http://www.macaee.rj.gov.br/midia/uploads/Decreto%20039-2020.pdf>. Acesso em 02 nov. 2021.

⁷²Disponível em: <http://www.macaee.rj.gov.br/noticias/leitura/noticia/cras-disponibiliza-contato-telefonico-para-escuta-qualificada>. Acesso em 02 nov. 2021.

Gráfico 12 - Volume mensal de atendimentos particularizados nos CRAS, Macaé/RJ, Jul/2019 – Dez/2020

Fonte: Elaboração própria (2021), com dados do RMA (2019-2020)

Tabela 12 - Atendimentos plantão CRAS, por demanda, Macaé/RJ, abr-dez/2020

Plantão Telefônico	Nº de atendimentos	Solicitação de Cesta Básica	Solicitação de Kit Natalidade	Informações sobre Aluguel Social	Informações sobre Auxílio emergencial	Informações sobre CadÚnico
Total Geral	9013	6493	116	79	956	2792
Abr.	2062	1920	26	4	446	310
Mai	1952	1566	39	2	193	552
Jun.	1048	855	8	19	77	417
Jul.	828	578	17	9	52	287
Ago.	858	612	12	15	67	304
Set.	812	471	5	11	75	286
Out.	682	236	5	8	35	267
Nov.	415	150	1	9	7	184
Dez.	356	105	3	2	4	185

Fonte: Relatório de Gestão da Proteção Básica, SEMDSDHA (2020) - Plantão Social Remoto dos CRAS

Nota1: Para o nosso objetivo deste trecho foi descartada a coluna com os quantitativos referentes às cestas básicas entregues.

Nota 2: Os valores horizontais não representam o somatório de número de atendimentos, mas sim as diferentes solicitações, pois um único atendimento geralmente registra mais de uma demanda.

As demandas que aparecem de forma mais recorrente na tabela acima são as solicitações de cestas básicas, seguidas por solicitações de informação sobre auxílio emergencial e CadÚnico e posteriormente com inversão de ordem destes dois últimos fatores.

Em trabalho apresentado por Estulano (2020, p. 13), registra-se que houve dificuldades no município por parte dos usuários que precisaram de acesso a este tipo de atendimento (remoto) uma vez que nem todos tinham garantidas as condições tecnológicas necessárias, por vezes improvisando com o uso do aparelho celular do vizinho, com exposição

de sua privacidade e outras vezes sem recursos para manutenção de pacote de dados das operadoras dos serviços telefônicos.

Se a Tipificação (Resolução CNAS 109/2009), conforme já mencionamos, define segurança de acolhida, dentre outros termos, como “ambiência acolhedora e garantia de privacidade”, verifica-se uma quebra destes padrões de oferta, não sendo possível assegurar acolhida de forma plena diante das diversas restrições impostas.

Ratificamos o peso e importância das medidas de isolamento e distanciamento social, dentre elas o fechamento físico provisório das unidades socioassistenciais enquanto estratégia necessária para a contenção da transmissão do vírus. No entanto, reconhecemos também, a partir do exame dos dados apresentados, o quanto tais medidas se mostraram paradoxais no que tange à garantia de direitos para a população assistida.

3.4 IMPACTOS NA CONVIVÊNCIA SOCIAL

As proposições de indicadores para avaliação dos impactos à convivência social apresentados pelas autoras mencionadas, novamente, apontam para situações que são mais facilmente mapeadas pelos níveis de maior complexidade do SUAS (proteção especial) como por exemplo, aumento nas denúncias de violência intrafamiliar; violência contra população em situação de rua, dentre outros. Adaptando o encaminhamento metodológico para o escopo da proteção básica, elegemos a permanência (ou não) das ofertas de atividades coletivas nos CRAS como ponto de análise.

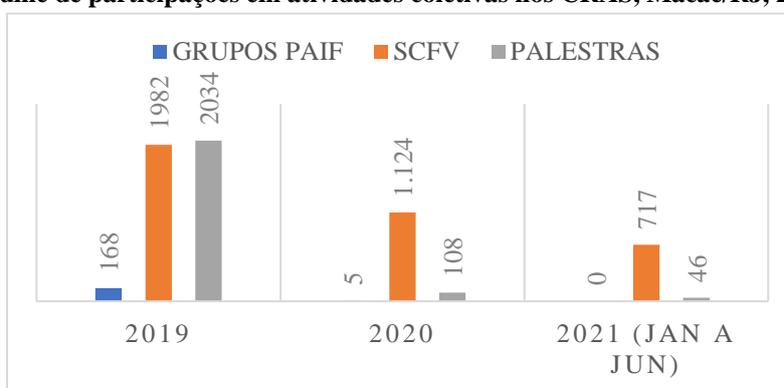
As emoções/afetos são de grande importância na atividade humana, pois permitem que estas sejam consideradas como ferramenta no trabalho das políticas sociais, uma vez que a “necessidade de reconhecimento e de expansão da vida manifesta na felicidade e na liberdade são tão relevantes e concretas quanto a sobrevivência física e material” (TORRES; GOUVEIA, 2013, p. 20).

Situações que, em outros contextos, já se configuram em elementos de agravamento da vulnerabilidade social, tais como abandono, apartação, isolamento, confinamento, ou seja, as chamadas vulnerabilidades relacionais (Idem, 2013., p. 34), certamente se intensificaram com o advento da pandemia que impôs, dentre outras medidas, distância e restrições de convívio comunitário. Seria válido o investimento em estudos desta natureza, que pudessem dimensionar de alguma forma os efeitos do isolamento para a sociabilidade de grupos já

fragilizados por sua condição de pobreza. Deixamos como sugestão para investigações futuras.

Do ponto de vista das ofertas do CRAS, o que se tem de evidência empírica a partir da visualização dos dados é que os números de participações em palestras, grupos e oficinas do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos SCFV) apresentam expressiva diminuição quando comparados períodos antes da pandemia (2019) e durante as medidas de isolamento e distanciamento social (2020 e primeiro semestre de 2021), conforme demonstra o gráfico 13.

Gráfico 13 - Volume de participações em atividades coletivas nos CRAS, Macaé/RJ, 2019-2021 (jan/jun)



Fonte: Elaboração própria (2021), com dados abertos do RMA (2019) e dados fornecidos pela Gestão do SUAS (RMA 2020; 2021 jan/jun)

3.5 IMPACTOS NA CAPACIDADE INSTALADA DE PROTEÇÃO

Examinar a “capacidade instalada de proteção”, no âmbito dos esforços para a “prevenção das situações de risco”, ou seja, a capacidade de ofertar proteção socioassistencial de caráter preventivo, nos termos da NOB SUAS, requer o envolvimento de inúmeras variáveis, considerando “riscos e vulnerabilidades *versus* padrões de serviços” (BRASIL, 2005, p.18).

Para o objetivo do nosso trabalho, no entanto, que observa especificamente a proteção social básica, na realidade de um município brasileiro, em contexto de pandemia, elegemos as variáveis “*trabalhadores dos CRAS*” e “*condições de trabalho durante a pandemia*”, para falar de prováveis impactos nesta capacidade instalada.

Neste contexto, consideramos a “capacidade instalada” do ponto de vista dos quantitativos de: equipes; profissionais que compõem as equipes; unidades socioassistenciais territorializadas de proteção básica (CRAS); programas e benefícios socioassistenciais; proporção de equipes em relação à estimativa de famílias do território, inscritas no CadÚnico.

Com o propósito de complementar estas informações, realizamos um *survey online*, cujos resultados serão apresentados a seguir.

3.5.1 Consulta a Trabalhadores/as dos CRAS (*survey online*)

As questões a seguir foram coletadas através da ferramenta *survey online*. Os respondentes foram especificamente os profissionais de nível superior que compõem as equipes, incluindo os que atuam na função de coordenação, por serem estes os que se encontravam em atendimento direto ao público, por meio remoto, no período das medidas de isolamento. Foram preservadas a confidencialidade das informações e o anonimato dos participantes. As perguntas foram quantitativas e qualitativas visando delinear a sua percepção sobre a atuação numa conjuntura adversa, como a pandemia.

Ao todo, 21 profissionais atendiam aos critérios para participação, dentre os quais a autora da pesquisa. Portanto, o questionário foi enviado para 20 trabalhadores e trabalhadoras dos CRAS (excetuando-se a pesquisadora) e ficou disponível para preenchimento entre os dias 13 de agosto e 03 de setembro de 2021. Do total, foram obtidas 18 respostas, correspondendo a 90% de alcance. Das duas pessoas que não responderam, uma justificou que se encontrava envolvida com problema de saúde na família e a outra apenas não deu retorno, caracterizando, deste modo, uma recusa em participar.

O estudo deste material visou analisar as percepções das equipes dos CRAS em relação às condições de trabalho com ênfase no período específico de crise sócio sanitária, verificando os efeitos pandêmicos sobre a capacidade instalada de proteção. Para tanto, considerou-se o *status* dos profissionais em relação ao seu preparo ou não para lidar com as situações emergentes; às orientações recebidas (ou não); à provável sobrecarga de trabalho em modo presencial; às possíveis necessidades de afastamento em decorrência de infecção pelo vírus; dentre outras questões.

3.5.2 Resultados e Análise

O grupo de trabalhadores do SUAS que respondeu ao questionário é composto majoritariamente por profissionais com formação em Serviço Social (88,8%). Os cerca de 11% restantes têm formação em Pedagogia ou Psicologia.

Não foi perguntado quanto ao gênero, etnia ou faixa etária dos respondentes. Por se tratar de um grupo pequeno, tais características poderiam comprometer o anonimato dos participantes.

Um pouco mais da metade (55,5%) tem vínculo com a política de assistência social no município há mais de 05 e menos de 10 anos. Outros 27,8% trabalham nesta política pública (em âmbito municipal) há mais de 10 anos e um percentual menor (16,7%) atua há menos de 05 anos nesta área, em Macaé.

Em relação ao tempo de atuação na mesma unidade (ou setor), 50% dos profissionais se encontram no mesmo local de trabalho por um período compreendido entre 05 e 10 anos. Outros 27,8% estão há menos de 05 anos. O percentual de trabalhadores com “pouco tempo de atuação no setor” (menos de 01 ano) e “muito tempo de atuação no mesmo setor” (mais de 10 anos) somam pouco mais de 11% cada.

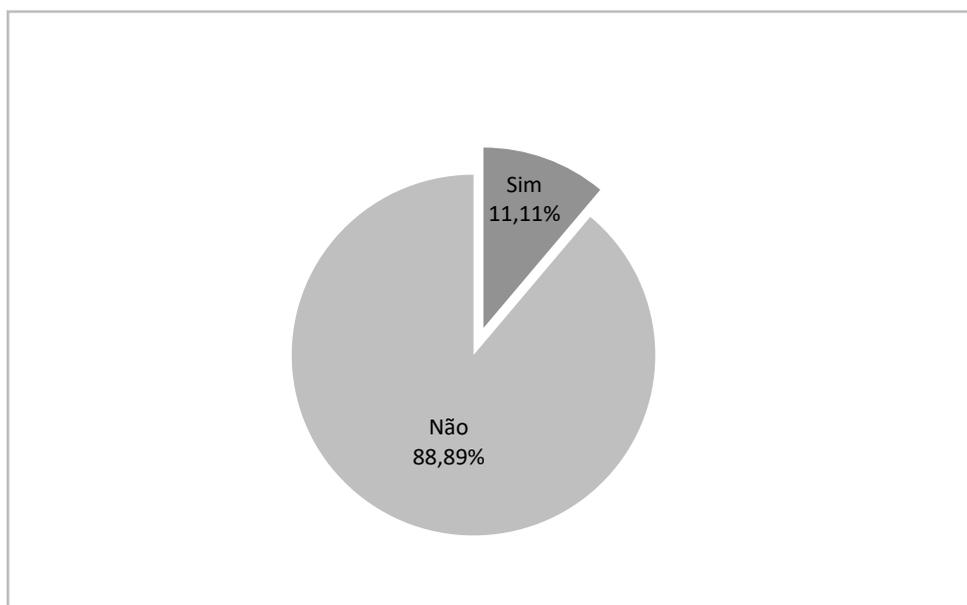
Portanto, de um modo geral, o grupo possui *know-how* na área da assistência social e especialmente na atuação em CRAS (05 anos ou mais, em ambas as situações). Apesar disto, vale observar a opinião de autores (GOODSELL, 2002; BOIN et al., 2008 apud LOTTA; GOFEN, 2021, p. 7) de que os conhecimentos, habilidades e julgamento especializados destes profissionais “da ponta” tornam-se obsoletos em condições inesperadas e em rápida mudança face aos riscos recém-emergentes inerentes às crises.

Neste sentido o fato de ter recebido ou não treinamento (ou orientações)⁷³ por parte de instâncias responsáveis pelo gerenciamento da crise (nos três níveis de governo) é um ponto relevante para avaliarmos os impactos.

⁷³Para as perguntas diretamente relacionadas à situação de pandemia, foi orientado aos respondentes que considerassem o período de março de 2020 a junho de 2021.

No caso do município analisado, no que tange à proteção básica, cerca de 89% dos respondentes informaram que as equipes não receberam treinamento e/ou orientações para atuar no contexto da pandemia.

Gráfico 14 - Recebimento de treinamento/orientações pelos profissionais dos CRAS para atuar no contexto da pandemia, Macaé/RJ, Mar/2020-Jun/2021



Fonte: Elaboração própria (2021), com dados do *survey* online

Tal situação de ausência de direcionamento, no entanto, não é exclusividade do local pesquisado, bem como não é novidade em situação de calamidade. Autores assinalam que em emergências, os profissionais da linha de frente têm que lidar com o agravamento de questões cotidianas, como a escassez de recursos e de informações (HENDERSON, 2014; DUNLOP et al., 2020 apud LIMA-SILVA et al., 2020, p. 1464).

Em pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, especificamente com profissionais da assistência social no contexto da pandemia, Gabriela Lotta et al. (2020) apontam, dentre outras recomendações, a necessidade de:

Formação e treinamento adequados para que os profissionais estejam mais preparados para enfrentar a crise, especialmente aqueles que continuam realizando atendimento presencial, utilizando tecnologias simples, como vídeos com transmissão online, infográficos ou outros materiais de comunicação simples e assertiva que chegue na ponta rapidamente. (LOTTA et al., 2020)

A consulta dos pesquisadores da FGV ocorreu no período de abril a maio de 2020, com publicação de resultados em junho do mesmo ano. O *survey* de nosso trabalho

considerou um período mais amplo (até junho de 2021). Dito isto, verifica-se que, ao menos no que tange à realidade local pesquisada e de acordo com a maioria (cerca de 89%) dos nossos respondentes, não houve implementação desta recomendação, bem como de outras que analisaremos no decorrer desta exposição de resultados.

Os trabalhadores que representam o Estado, sobretudo os da área social, viram-se desafiados a garantir os serviços num contexto em que sua interação direta com os cidadãos que demandam o atendimento precisou ser alterada, limitada, por representar risco de contágio.

Em escala nacional a Portaria n. 54, de 01 de abril de 2020, da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), apresenta a Nota Técnica n. 07/2020, com recomendações aos gestores e trabalhadores do SUAS, visando garantir a continuidade da oferta de serviços e atividades essenciais da assistência social, através de medidas e condições que garantissem a segurança e a saúde dos usuários e profissionais (BRASIL, 2020b).

No caso das equipes dos CRAS do município estudado, segundo informações da SEMDSDHA, foi adotada a estratégia de atendimento remoto à população, pelo período de abril de 2020 a abril de 2021 sendo que, em fevereiro e março de 2021 algumas equipes já estavam atuando presencialmente por ao menos dois dias semanais.

Metade do grupo pesquisado informa que a sua atuação foi somente em modo remoto na maior parte do período considerado para a pesquisa (mar./2020 a jun.2021). Outros 33,3% afirmam terem atuado em modo híbrido (presencial e remoto), no decorrer deste período. Há também poucos profissionais que trabalharam apenas em modo remoto (11,1%) ou maior parte do tempo no atendimento presencial (5,6%), conforme a tabela 13.

Tabela 13 - Forma de execução das atividades laborais pelos trabalhadores dos CRAS, durante as medidas de quarentena, Macaé/RJ, Mar/2020-Jun/2021

Execução	Nº	%
Total	18	100,00%
Apenas remoto	2	11,11%
Em modo híbrido (presencial e remoto, ao longo do período destacado)	6	33,33%
Maior parte presencial	1	5,56%
Maior parte remoto	9	50,00%

Fonte: Elaboração própria (2021), com dados do *survey* online

Outras recomendações da Nota Técnica da FGV (LOTTA et al., 2020) referem-se à organização oficial e disseminação de informações sobre novos fluxos de trabalho,

procedimentos, práticas de proteção, frente à crise, tanto considerando os trabalhos que devem permanecer presenciais como aqueles que devem ser deslocados para remoto.

Neste sentido, 83,3% dos respondentes da proteção básica em Macaé apontam que houve atraso ou desencontro nas informações e orientações. Um dos respondentes (5,6%) localiza o desencontro de orientações especificamente no ano de 2021, com modificação do modo de atendimento entre presencial, remoto e presencial novamente. Outro respondente (5,6%) afirma que “ocorreram algumas orientações, mas na maioria das vezes o tempo para assimilar e pôr em prática era curto”. E uma pessoa (5,6%) optou por não responder a esta questão.

Gomes e Torres (2020) apontam como um dos indicadores para verificação de impacto na capacidade instalada de proteção a questão da possível ocorrência de indefinição sobre as responsabilidades das equipes nos diferentes níveis de atenção.

Quando indagados sobre a possibilidade desta ocorrência⁷⁴, 13 respostas (48,1%) indicam ter havido indefinição (ou imbricação) de atribuições entre equipes na atenção às demandas sociais emergentes e 6 respostas (22,2%) registram que houve dispersão das equipes para atuação em frentes diversas. Contudo, notam-se divergências nas experiências, pois 7 marcações (25,9%) afirmam que a unidade onde se encontravam executou apenas as tarefas já previstas pelas normativas existentes como de sua responsabilidade. Uma das marcações (3,7%) afirma que os papéis foram nitidamente definidos em relação às respectivas responsabilidades por nível de proteção. Apesar da divergência de opiniões dentro de um grupo que teria atuado na mesma “linha de frente”, a maior parte das respostas aponta no sentido da “indefinição” e “dispersão”.

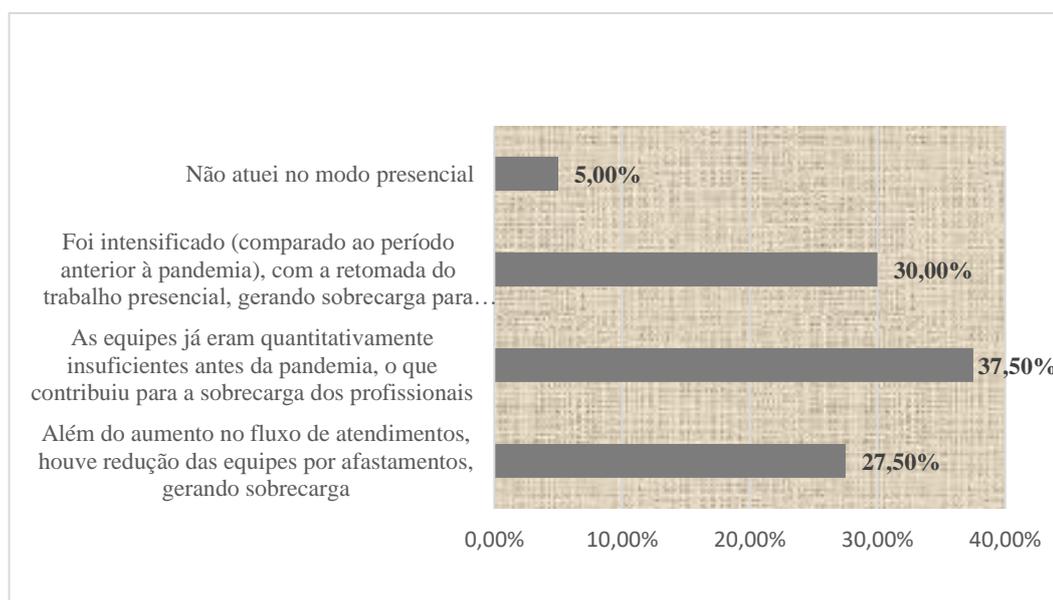
As autoras (GOMES; TORRES, 2020) também sugerem a verificação da sobrecarga de trabalho no modo presencial, como “termômetro” para o impacto na capacidade de proteção. O grupo pesquisado teve novamente⁷⁵ a opção de assinalar mais de uma resposta. Ao todo foram 40 marcações das quais 37,5% afirmaram que as equipes já eram em quantidade insuficiente antes da pandemia e que isto contribuiu para a sobrecarga de trabalho no contexto analisado; 30% das respostas indicaram que o volume de trabalho no modo presencial foi intensificado, se comparado ao período anterior ao da pandemia e, portanto, a retomada do trabalho presencial gerou sobrecarga; 27,5% das marcações sinalizaram que

⁷⁴No caso específico desta pergunta, o questionário admitia mais de uma marcação. Portanto, o total de respostas é superior ao total de respondentes. Foram obtidas 27 marcações nesta questão.

⁷⁵Ver nota 74.

além do aumento no fluxo de atendimentos, houve também a redução das equipes por afastamentos, culminando em sobrecarga de trabalho para quem permaneceu. Um pequeno percentual das respostas (5%) está relacionado a um ou mais profissionais que afirmaram não terem atuado no modo presencial. Esta pergunta tinha ainda a opção de afirmar que “o volume de trabalho se manteve inalterado, em relação ao período anterior à pandemia”. Não houve marcações para esta opção de resposta.

Gráfico 15 - Volume de trabalho no modo presencial para trabalhadores dos CRAS, durante um período da pandemia, Macaé/RJ, Mar/2020-Jun/2021



Fonte: Elaboração própria (2021), com dados do *survey* online

Em relação aos afastamentos do trabalho no período pesquisado (que é outro indicador proposto pelas autoras), consultamos a Coordenação de Recursos Humanos da SEMDSDHA, que nos informou que ao todo foram 35 profissionais da assistência social afastados por suspeita ou confirmação de Covid-19, correspondendo a cerca de 6% do total de funcionários lotados atualmente⁷⁶ na Secretaria. Deste total de afastados, lamentavelmente, ocorreram 02 óbitos.

No caso do grupo respondente, a proporção de profissionais que precisaram se afastar (por suspeita de Covid-19 ou não), está registrada na tabela 14 a seguir.

⁷⁶Total de lotados (561 funcionários/as) referente a novembro de 2021, conforme dados do setor de Recursos Humanos da SEMDSDHA.

Tabela 14 - Necessidade de afastamento ou não do trabalho, pelos profissionais dos CRAS, em meio à pandemia, Macaé/RJ, Mar/2020-Jun/2021

Afastamento do trabalho	Nº	%
Total	19	100,00%
Já estava por gravidez de alto risco e posteriormente pela licença maternidade	1	5,26%
Me afastei no período de <i>home office</i> por infecção (COVID-19)	1	5,26%
Não precisei me afastar (excetuando-se os períodos de <i>home office</i> coletivo)	9	47,37%
Sim, por decreto relativo a grupo de risco ou outros grupos	3	15,79%
Sim, por motivos de saúde física (infecção – ou suspeita - por coronavírus)	3	15,79%
Sim, por motivos de saúde mental	1	5,26%
Tive motivos de saúde para me afastar, mas não me afastei	1	5,26%

Fonte: Elaboração própria (2021), com dados do *survey* online

Verifica-se na que, dentre um grupo já pequeno de profissionais para atuar nas demandas relacionadas à proteção básica, houve período em que não era possível contar com o total destes, por motivos de saúde diversos, incluindo a própria possibilidade (ou confirmação) de infecção pelo coronavírus.

A nossa pergunta foi direcionada ao trabalho presencial, no intuito de analisar se haveria alguma relação de causa entre provável exposição ao vírus e afastamento dos profissionais. A questão admitia mais de uma marcação, tendo em vista que um mesmo trabalhador poderia ter se afastado mais de uma vez no decorrer do período, por razões diferentes.

Nota-se que dentre o quantitativo que se afastou ou precisaria se afastar, os motivos estão distribuídos entre saúde mental (5,2%); infecção ou suspeita – por coronavírus (15,8%); decretos relativos à grupo de risco para a Covid-19 (15,8%); afastamento no período de *home office*, por infecção pelo vírus (5,2%); licença maternidade (5,2%); e ainda o caso de trabalhador que teve motivos de saúde para o afastamento, mas não se afastou (5,2%). Quase metade dos participantes, correspondendo a 47,3% das respostas, afirmou que não precisou se afastar.

Neste sentido, pode-se inferir uma redução de capacidade de oferta da proteção básica em quase 50%, mesmo que em períodos não coincidentes. Se houvesse disponibilidade de tempo para uma investigação mais detalhada, seria válido buscar os efeitos *a posteriori* destes afastamentos, tanto para os trabalhadores que retornaram, quanto para os que permaneceram.

A Frente Nacional em Defesa do SUAS (FNDSUAS) já sinalizava em seu Informe 2 (publicado em 14 de abril de 2020), que “a vivência do sofrimento coletivo na situação de pandemia varia de pessoa para pessoa”. Chamando a atenção ainda sobre a importância de “reconhecer que algumas/uns trabalhadoras/es em situação de stress, causado pela exacerbação de determinados sentimentos esperados, poderão demandar um processo terapêutico singularizado” (2020, s/p).

Para além das perguntas fechadas, o questionário dispunha ao final de três questões onde os profissionais tiveram maior espaço de expressão acerca das dificuldades vivenciadas durante o período analisado, bem como estratégias encontradas e sugestões. No caso das dificuldades e estratégias, trata-se de situações experimentadas. As sugestões, no entanto, podem se referir a propostas que chegaram a ser apresentadas à gestão ou alguma contribuição que o participante tenha desejado deixar registrada, por meio de nossa pesquisa.

Neste sentido, amplia-se o nosso compromisso, enquanto pesquisa vinculada a uma importante universidade pública brasileira, no sentido de reverberar a fala destes trabalhadores e trabalhadoras do SUAS, que, conforme demonstrado nas colocações, empenham-se cotidianamente para a melhor entrega da política pública, tanto quanto possível.

O quadro 2 a seguir foi elaborado a partir das respostas às três perguntas finais do questionário, que eram abertas, a saber:

- *Você teve dificuldades para lidar com o modo de atendimento aos usuários no período selecionado? Se sim, pode citar quais?*
- *Se você considera que houve dificuldades para o atendimento, que estratégias foram apresentadas pelos profissionais para lidar com a situação?*
- *Que medidas você considera que poderiam ter sido (ou ainda podem ser) adotadas pela assistência social no município (proteção básica) para o enfrentamento à pandemia?*

Um dos respondentes afirmou “nenhuma” para a primeira questão, ou seja, considera que “não houve dificuldades”. Outro participante respondeu “nenhuma” para a segunda questão, considerando, portanto, que não foram apresentadas estratégias. Em relação à terceira questão, todos os 18 participantes identificaram alguma medida que consideraram necessária.

Assim, excetuando-se os exemplos mencionados no parágrafo anterior, todos os conteúdos das falas⁷⁷ foram distribuídos e organizados no quadro a seguir, com o objetivo de

⁷⁷No quadro não foram reproduzidas as falas integralmente, mas sim distribuídas e organizadas por afinidade de conteúdo. Os respondentes estão denominados como “R” e o respectivo número de sequência de resposta ao questionário (Exemplo: Respondente 1 = R1; respondente 13 = R13, e assim sucessivamente).

facilitar a visualização e análise acerca da atuação da proteção social básica, no período selecionado, a partir das contribuições das equipes dos CRAS de Macaé/RJ.

Quadro 2 - Dificuldades, Estratégias e Sugestões a partir da experiência de trabalho das equipes CRAS em meio à pandemia, Macaé/RJ, Mar/2020-Jun/2021

Dificuldades encontradas	Estratégias adotadas	Sugestões apontadas
- Aumento de demandas para o atendimento remoto e número reduzido de profissionais, gerando sobrecarga de trabalho. <i>R3;R4;R5;R3;R7;R11;R17</i>	- Trabalho em equipe e envolvimento de todos no atendimento à população, com atendimento diário em sistema de rodízio. <i>R14;R17;R18</i>	-(Aquisição de) Equipamentos de proteção individual e contratação de pessoal; <i>R6;R7</i> - Espaço físico, recursos materiais, recursos humanos (equipe compatível). <i>R3;R14;R15;</i> - Contratação de trabalhadores para compor as equipes; <i>R3;R7;R14;R17</i>
- Qualidade ruim das ligações, comprometendo a comunicação entre profissional e usuário, gerando desgaste para ambos; <i>R4;R10;R12</i>	- Uso do telefone pessoal; <i>R12</i>	- Maior número de aparelhos e linhas telefônicas para atendimento; <i>R12</i>
- Serviço de chamadas em espera. O sinal da chamada em espera comprometendo a atenção do profissional de um lado e de outro lado o usuário imaginando estar “chamando e ninguém atende”; <i>R4;R9</i>
- Acesso à internet (que precisava ser provida com recursos próprios dos trabalhadores, em <i>home office</i>); Ausência de suporte logístico para os profissionais; <i>R5;R12</i>
- Retorno aos usuários (caixa postal, telefone de recado); <i>R10;R12;R17</i>	- Agendamentos eventuais de atendimentos presenciais e visitas domiciliares; <i>R12</i>	...
- Dificuldade dos usuários no acesso ao CadÚnico devido à insuficiência de linhas disponíveis; <i>R9;R10;R12</i>	- Contato com telefone pessoal da coordenadora do CadÚnico para facilitar encaminhamentos e buscar informações; <i>R12</i>	- Garantia de acesso aos benefícios via Cad (falta cadastrador); <i>R1</i>
- Periodicidade insuficiente de posse do telefone institucional (uma vez por semana) para realização dos acompanhamentos familiares e do SCFV; <i>R5;R12</i>	- Uso do telefone pessoal; <i>R12</i>	- Maior número de aparelhos e linhas telefônicas para atendimento; <i>R12</i>

<p>- Pouca ou nenhuma informação sobre benefícios ofertados pelo município (cesta básica, bolsa alimentação, auxílio macaense); <i>R12</i></p>	<p>- Grupo de técnicos de várias áreas se ajudando; <i>R4;R9;R14</i></p>	<p>...</p>
<p>- Não cumprimento de protocolos de segurança no atendimento presencial (aglomerações, ausência de EPI's); <i>R8;R10;R11;R13</i></p>	<p>- As equipes dos CRAS propuseram modelo híbrido de atendimento até que fossem entregues os materiais necessários para o funcionamento integral; <i>R3</i></p> <p>- Atenção redobrada (no retorno ao presencial) quanto às regras de afastamento e cuidados com a limpeza do espaço; <i>R13</i></p> <p>- Divulgação, panfletagem, uso de EPIs, acesso reduzido, distanciamento entre usuário, horário de atendimento estabelecido. <i>R8</i></p>	<p>- Disponibilização de EPIs; <i>R7;R12</i></p> <p>- As medidas e protocolos pré-estabelecidos deveriam ser cumpridos; <i>R7;R8</i></p> <p>- Adoção dos protocolos determinados pela saúde, aquisição dos insumos necessários (notebooks, mobiliários, álcool gel, álcool 70, máscaras, etc) aumento das equipes, benefícios eventuais (Kit natalidade, aux. passagem), sistema de atendimento conforme a capacidade dos CRAS; <i>R7;R17</i></p> <p>- Intensificação de uma campanha educativa, principalmente nos territórios com maior vulnerabilidade social. <i>R13</i></p>
<p>- Ausência de acesso aos arquivos físicos das famílias, ocasionando duplicidade de demandas; <i>R18</i></p> <p>- Desconsideração da abrangência territorial dos CRAS, durante o plantão remoto.⁷⁸ <i>R5</i></p> <p>- Demandas fora do escopo de atuação da PSB; <i>R10</i></p> <p>- Individualização dos atendimentos;⁷⁹ <i>R5</i></p>	<p>- Sugestão, elaboração e aperfeiçoamento de planilhas online, facilitando a coleta de dados e informações junto aos usuários e entre os profissionais; <i>R4;R11;R15</i></p> <p>- Encaminhamento de relatórios por email; <i>R4</i></p>	<p>...</p>
<p>- Ausência das condições sanitárias e precariedade das condições de trabalho, gerando insegurança para os profissionais no modo presencial (entregas de benefícios eventuais, por exemplo);</p>	<p>- Agendamentos eventuais de atendimentos presenciais e visitas domiciliares; <i>R7;R12</i></p>	<p>- Melhoria da estrutura física das unidades para prestar melhor acolhida aos usuários e atendimento aos protocolos de enfrentamento da COVID-19; <i>R4;R14;R15;R16</i></p> <p>- Aumento de RH. Manutenção e</p>

⁷⁸Segundo informações da SEMDSDHA, as equipes nos plantões atendiam a todos os usuários que ligassem, independentemente de território de CRAS.

⁷⁹Tipo de procedimento que vai na contramão de princípios norteadores do SUAS, como a matricialidade sociofamiliar, por exemplo.

<p>R10;R11;R13</p> <p>- Negligência em relação aos direitos de condições de trabalho adequadas para os profissionais; <i>R10</i></p>		<p>reforma de equipamentos, distribuição de EPIs; <i>R3;R7;R14;R15</i></p> <p>- (...) EPIs, material de limpeza e principalmente profissional de limpeza. E para agora, com o retorno ao atendimento presencial, seria garantir todos estes itens para oferecer maior segurança aos usuários e profissionais para que consigam cumprir todos os protocolos de segurança; <i>R7;R14</i></p> <p>- Proporcionar um espaço seguro, higienizado, para o servidor e para o usuário ser atendido. <i>R7;R14</i></p>
<p>- Interrupção na oferta de benefícios eventuais; <i>R3;R10;R11</i></p>	<p>- (Questionamento em relação ao) uso de recursos para o enfrentamento à Covid-19; <i>R5</i></p> <p>- Participação em reunião do Conselho Municipal de Assistência Social – COMAS e do Fórum de Trabalhadores do SUAS – FMTSUAS, apontando as principais pautas dos trabalhadores, o aumento da insegurança alimentar, a dimensão intersectorial (...); <i>R5</i></p> <p>- Documentos entregues à gestão e a ao COMAS solicitando a correção dos problemas, porém com manutenção do atendimento mesmo sem condições adequadas para os usuários e profissionais. <i>R10</i></p>	<p>- Oferta sistematizada de serviços; <i>R4</i></p> <p>- Medidas que poderiam ser adotadas, lá atrás, seria não deixar faltar Benefícios Eventuais para atender os usuários(...); <i>R11</i></p> <p>- Criação de benefício de transferência de renda continuado até o fim da pandemia; <i>R1</i></p> <p>- Estudo prévio antes da liberação dos cartões cesta básica (...); <i>R2</i></p> <p>-Benefícios eventuais (continuidade e agilidade na concessão); <i>R7</i></p> <p>- Melhor definição para a concessão dos benefícios eventuais. <i>R16</i></p>
<p>- Aligeiramento das respostas, em função do volume de demandas; dificuldade em garantir escuta qualificada e avaliação socioeconômica (em modo remoto); <i>R1;R5;R9;R14;R15</i></p> <p>- Indução, por parte de gestores, para atendimento no modelo “messiânico”... “ajuda” (...); <i>R10</i></p>	<p>- Revezamento das equipes (em <i>home office</i>) e continuidade do revezamento quando houve o retorno ao presencial, pois existe a necessidade de pensar a prática e registrar os atendimentos; <i>R7</i></p>	<p>- Aumento da equipe técnica dos CRAS, disponibilização de equipamentos como computadores com acesso à internet; <i>R7;R16</i></p> <p>- Planejamento das ações com prazos executáveis. <i>R3</i></p> <p>- Manter o quadro pessoal e material sempre completo, equipar as instituições com subsídios para que o trabalho possa ser realizado. <i>R7;R9</i></p>
<p>- Acompanhamento do grupo de <i>WhatsApp</i> do trabalho. <i>R14</i></p>	<p>- Reuniões em ambiente virtual; <i>R5;R9;</i></p>	

	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Feedback</i> das planilhas de registro separadas por território de CRAS; envio de email às equipes para troca de informações sobre os atendimentos; <i>R11</i>	...
<ul style="list-style-type: none"> - Ausência de definições por parte da gestão, gerando dificuldades nas respostas aos usuários; <i>R10;R16</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de grupo de <i>WhatsApp</i> para troca de informações, ideias e dúvidas dos profissionais; <i>R9;R14;R15</i> <ul style="list-style-type: none"> - Pesquisas de informações em plataformas do governo federal como CadÚnico e Dataprev; <i>R18</i> <ul style="list-style-type: none"> - Construção de plano de retomada gradual; <i>R5</i> <ul style="list-style-type: none"> - (Questionamento em relação ao) uso de recursos para o enfrentamento à Covid-19; <i>R5</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Orientação prévia e precisa aos profissionais em relação aos serviços e benefícios disponibilizados; <i>R12</i> <ul style="list-style-type: none"> - Colocar em prática todos os documentos oficiais produzidos antes e durante a pandemia pelos Órgãos/Instituições competentes que versam sobre o funcionamento dos equipamentos da Proteção Social Básica, permitindo assegurar o direito de atendimento adequado aos usuários e o direito de condições de trabalho aos profissionais. <i>R10</i> <ul style="list-style-type: none"> - Capacitação e valorização das equipes que estão atendendo presencialmente; recursos materiais diversos; adequação dos equipamentos às orientações sanitárias; <i>R7;R14</i>

Fonte: Elaboração própria (2021), com informações do *survey* online

Em relação às dificuldades apontadas, observam-se questões diversas, tanto relacionadas às condições materiais e logísticas (ou ausência de) para realização do trabalho (internet, aparelho telefônico, etc), passando por questões de cunho teórico-metodológico (individualização dos atendimentos, desconsideração da perspectiva do território) e alcançando problemas de natureza ético-política (aligeiramento de respostas em função da pressão pelo intenso volume de atendimentos, indução por gestores ao modelo “messiânico”, de “ajuda”).

Gomes e Torres (2020), em seu material consultivo elaborado para prestar apoio a gestores quanto à estruturação de seus planos de contingência, já chamavam a atenção para o fato de que:

A pressão, a urgência e a elevada responsabilidade podem levar a desconsiderar princípios e diretrizes muito relevantes no SUAS. Recomenda-se, sempre que possível, que essa crise seja enfrentada como uma oportunidade de enfrentar

problemas históricos na implementação do SUAS e reafirmar os princípios que sustentam o Sistema Único (GOMES; TORRES, 2020, p. 14).

O panorama evidenciado no quadro analisado confirma o que é apontado por Lima-silva et al. (2020, p. 1467) quando afirmam que a crise tem agravado problemas que dizem respeito à relação dos trabalhadores da ponta com os governos, tais como “recursos insuficientes, escassez de informações e orientações”, o que “aumenta a incerteza desses trabalhadores sobre seu desempenho e sua segurança (e dos cidadãos atendidos)”.

As respostas de 03 participantes, em relação às dificuldades encontradas, foram reproduzidas na íntegra a seguir, posto que dão conta de ilustrar e corroborar os pontos que acabamos de problematizar:

“Sim, (dificuldade de) atendimento pelo celular, preenchimento das planilhas em tempo real, dificuldade para o acompanhamento individual, falta de EPIS, ausência de um sistema de entrega dos aparelhos celulares, despesas assumidas pelo profissional no rodízio para o plantão técnico, inexistência da área de abrangência territorial dos CRAS para o atendimento remoto, individualização dos atendimentos, aumento dos benefícios eventuais: aluguel social, cesta básica, passagens, kits para bebês, dentre outros.” (Respondente 5)

“Sim. No período não presencial: informações inconscientes e/ou demoradas para respostas aos usuários no período inicial (cerca de 3 meses); visitas domiciliares suspensas; canais de comunicação com a rede de serviços insuficiente ou inexistente; demandas fora do escopo de atuação do equipamento da Proteção Social Básica; usuário sem acesso aos canais de comunicação, serviços fechados impossibilitando encaminhamentos; dificuldade de comunicação com o usuário no atendimento telefônico. No período presencial: alguns serviços públicos da rede permaneceram fechados impossibilitando encaminhamentos ; equipe insuficiente; demora no atendimento a demanda de EPIS; sugestão, indicação, indução dos gestores para atendimento no modelo "messiânico"..."ajuda", devido ausência ou escassez de recurso e adesão de alguns profissionais gerando discordância no modo de atendimento as demandas; negligência em relação aos direitos de condições de trabalho adequada para os profissionais; equipamento aberto sem condições de atendimento aos usuários devido à falta de recursos humanos e materiais necessários para atendimento adequado.”(Respondente 10)

“Sim. Foi necessário aprender de forma ligeira atender as demandas por meio do contato telefônico. Outra mudança foi a necessidade de estar acompanhando de forma intensificada o grupo de trabalho. Era o local onde as orientações chegaram mais rápido. Pois todos se ajudavam, dúvidas de uns, orientações de outras e assim eu me preparava para ser capaz de responder as demandas que muitas vezes nem era da competência da assistência.”(Respondente 14)

Para além das dificuldades, foi possível também inquirir ao grupo de trabalhadores/as quanto às estratégias adotadas para lidar com as situações que se apresentavam.

Sobre estas possibilidades de enfrentamento, a FNDSUAS (2020, s/p) destaca a importância de um “comitê de contingência” afirmando que:

(...) o planejamento que pode ser operado por um comitê de contingências ao Coronavírus/SUAS, precisa contemplar a regularidade de reuniões de equipe, considerando tanto trabalhadores que estão no atendimento e/ou acompanhamento presencial como remoto. Para isso, podem ser usadas ferramentas de comunicação virtual, como grupos de WhatsApp e outras que estão disponíveis. O fundamental é assegurar um espaço e um tempo em que as(os) trabalhadoras(es) possam contar uns com os outros, compartilhar suas angústias e, sobretudo, produzir soluções conjuntas. Mesmo que estas soluções sejam provisórias, elas precisam ser construídas para que a equipe dê os próximos passos.

Neste sentido, em que pese o nosso desconhecimento acerca da existência ou não de um “comitê de crise” no município que ora analisamos, há que se ressaltar as estratégias encontradas pelo grupo pesquisado frente aos desafios que se impunham, tais como: a criação de grupo de *WhatsApp* para troca de informações, ideias e dúvidas dos profissionais; a sugestão, elaboração e aperfeiçoamento de planilhas online, facilitando a coleta de dados e informações junto aos usuários e entre os profissionais; a realização de reuniões em ambiente virtual, dentre outras.

A pluralidade de estratégias adotadas pode ser mais bem dimensionada a partir da leitura de dois registros de participantes, reproduzidos de forma integral:

“Foi sugerida reunião online para avaliar os casos atendidos, construção de um plano de retomada gradual, verificação das demandas reprimidas, questionamentos quanto a utilização dos recursos para enfrentamento da covid 19, participação nas reuniões do conselho municipal de assistência social, apresentação dos desafios enfrentados na reunião do Fórum Municipal dos Trabalhadores do SUAS, apontando as principais pautas dos trabalhadores: aumento da demanda e do atendimento relacionado a insegurança alimentar, a dimensão intersetorial, estrutura física deficitária, falta de limpeza e RH dos equipamentos da PSB.” (Respondente 5)

“Documentos entregues a gestão e Conselho Municipal da Assistência elencando as dificuldades e solicitando medidas de corrigissem os problemas. Porém, com manutenção do atendimento aos usuários mesmo sem condições adequadas para os usuários e os profissionais.” (Respondente 10)

As falas dos/as trabalhadores/as imediatamente anteriores nos provocam, no mínimo, a duas considerações. De um ponto, é notório o engajamento político⁸⁰ no sentido da participação social, sobretudo em instâncias formais de deliberação (COMAS) e por meio de

⁸⁰Não no sentido partidário, mas sim de participação.

um coletivo organizado de trabalhadores/as (Fórum Municipal de Trabalhadores do SUAS), com a explicitada crença na busca de soluções pela via da mobilização (Respondente 5). De outro, observa-se na fala do(a) Respondente 10 o que autores irão chamar de “dilema da ação coletiva”⁸¹: Por que cooperar quando outros não cooperam?

Assumindo o risco do equívoco interpretativo, afirmamos que, ao nosso ver, o apontamento do(a) Respondente 10 traz uma ideia subliminar de que, apesar da notificação formal às instâncias (gestão e conselho), o grupo manteve os atendimentos sob condições adversas, em detrimento de uma supostamente necessária “paralisação”.

Vista por outro ângulo, a ausência de medidas mais extremas por parte do grupo pode não estar relacionada a um “dilema da ação”, mas sim a questões humanitárias que também permeiam o cotidiano destes trabalhadores, ou seja, a ideia de que sua intervenção profissional, sobretudo em contexto de crise, tem impacto social de tal modo que a não oferta dela, mesmo que por um período mínimo e razões justificáveis, poderia acarretar mais em prejuízos do que ganhos.

Por fim, apresentam-se as falas relacionadas às sugestões. Conforme já mencionado, não se trata necessariamente de questões já apresentadas a alguma instância. Podem ter sido ou não. De todo modo, registre-se neste trabalho a importante colaboração da equipe de profissionais dos CRAS, no que tange às proposições de melhorias para a oferta da política social e seguranças afiançadas:

“Fortalecer o SUAS. E a primeira medida é o funcionamento adequado dos CRAS. Espaço físico, recursos materiais, recursos humanos (equipe compatível).”(Respondente 9)

“O fortalecimento da política pública de assistência social no município, através de oferta sistematizada de serviços, que hoje são precarizados e inconsistentes. Outras políticas no município tiveram respostas imediatas frente a pandemia. Não temos noção do que teremos a disponibilizar nos próximos meses para as famílias. Não temos como fazer um planejamento de atendimento a médio e longo prazo. Bem como a melhoria da estrutura física das unidades para prestar melhor acolhida aos usuários e atendimento aos protocolos de enfrentamento da COVID-19.” (Respondente 04)

⁸¹Mancur Olson, na obra “Lógica da Ação Coletiva” (1990), explica o comportamento de indivíduos racionais que se associam para a obtenção de algum benefício coletivo. Segundo o autor, o interesse comum dos membros de um grupo pela obtenção de um benefício coletivo nem sempre é suficiente para levar cada um deles a contribuir para a obtenção desse benefício. Isso se explica pela existência do conceito de “free rider” (bilhete gratuito), ou seja, circunstâncias em que o indivíduo do grupo sabendo que o benefício coletivo não lhe será negado, independentemente de sua participação ou não (por se tratar de um bem coletivo) tenderá a se escusar, reduzindo a “zero” o seu custo, obtendo o benefício coletivo (DAS NEVES BODART, 2014, p. 55).

“Eficiência no uso do recurso financeiro, descentralização do Fundo Municipal de Assistência Social, cumprimento dos planos elaborados, prioridades para analisar as demandas reprimidas, aumento das equipes técnicas, agilidade nos processos para compra de EPIS, desburocratização dos benefícios eventuais, autonomia das equipes técnicas, debate qualificado e maior aproximação entre a gestão do SUAS e os profissionais que atuam na linha de frente nos equipamentos da PSB, implantar a gestão do trabalho, articulação com outras secretarias para discussão das ações voltadas para a dimensão intersectorial e proteção social das famílias, visando análise do perfil da população atendida nos CRAS, utilização dos dados quantitativos levantados pelas planilhas no atendimento remoto iniciado em abril de 2020 para fundamentar a gestão dos benefícios a serem implantados para o enfrentamento da pobreza e exclusão social” (Respondente 5).

A atuação da política social em meio à crise, portanto, se faz também deste conjunto de elementos apontados por quem contribui diretamente para a sua execução. Neste sentido, vale destacar que apesar do pequeno grupo representativo, há uma sinergia entre as questões evidenciadas “no miúdo do município” e os apontamentos da literatura acerca das condições de implementação e fortalecimento (refreado no pós-16) das diretrizes do Sistema Único de Assistência Social, bem como suas condições de enfrentamento à crise.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso deste estudo foi marcado pelo desafio de “avaliar o barco ao mesmo tempo em que se navega”. Afirmção redundante se considerarmos, em última instância, que nenhuma política social irá posar para as lentes do pesquisador. Ou seja, os fenômenos e acontecimentos seguem seu curso, ao passo em que nos esforçamos para compreendê-los e interpretá-los por meios de dados, informações, referências teóricas, ferramentas metodológicas e um punhado de questionamentos no bolso.

Neste trabalho buscamos reunir elementos que permitissem identificar as respostas da política de assistência social, no âmbito da proteção social básica, aos agravos sociais da pandemia de Covid-19. O recorte de um município para análise, longe da pretensão de generalizar os achados, permitiu observar o comportamento da política pública, tensionada por uma crise sócio sanitária de imensas proporções, a partir de seu campo mais visível de atuação.

Nunca antes na história deste país (para lembrar o bordão de um renomado líder progressista) a assistência social ganhou tanto destaque enquanto elemento essencial no pacote de “remédios” para enfrentamento a uma crise. Paradoxalmente, a notoriedade não necessariamente foi acompanhada de ampliações e melhorias, do ponto de vista dos serviços continuados. Ao menos é o que se infere olhando os dados que escolhemos analisar.

Conforme anunciado, a pesquisa tratou especificamente da proteção social pública, estatal e apresentada sob o título de assistência social. Ou seja, não diretamente contributiva. Nossa hipótese inicial era de que teria havido impactos na condução desta política, no que tange à proteção básica, em meio ao cenário de pandemia.

Se considerarmos o seu conjunto de ofertas (serviços, benefícios e seguranças afiançadas), é possível traçar alguns pontos de inferência que apontam para os impactos conjecturados, a partir da experiência do município estudado.

A análise de dados do Cadastro Único revelou que ao mesmo tempo em que se ampliavam demandas e necessidades sociais, considerando o aumento da população em condição de pobreza e extrema pobreza, não foi possível uma garantia proporcional pelo poder público em relação à inclusão de famílias nesta base de dados. Ou seja, no contexto em que se verificaram auxílios emergenciais vinculados a esta ferramenta também foi, no caso do município estudado, o período em que houve menos inclusões e atualizações de cadastros.

Dados do portal da SAGI⁸² demonstram que a Taxa de Atualização Cadastral (TAC) do município é de 52,05%, enquanto a média nacional encontra-se em 61,16%. A TAC é calculada dividindo o número de famílias cadastradas com renda mensal *per capita* de até ½ salário-mínimo com cadastro atualizado pelo total de famílias cadastradas com esta mesma faixa de renda mensal *per capita*, multiplicado por cem. Significa dizer que, embora não seja um fenômeno exclusivo do município, confirma o que os números apontaram em relação à dificuldade de acesso a este serviço pelas famílias durante o período pandêmico e, por conseguinte, restrição de acesso a auxílios vinculados a ele.

O segundo capítulo do trabalho apresentou elementos que corroboram estes apontamentos conclusivos ao discorrer sobre acessos e não acessos aos auxílios emergenciais, nos três níveis de governo, por inclusão ou não na base do CadÚnico. No entanto, em que pese a característica focalizadora do cadastro enquanto política pública, vale ressaltar sua importância e maturação no cenário brasileiro, permitindo diferenciar-se de outros países que precisaram partir do zero na elaboração de ferramentas de identificação da população que precisava ser alcançada com mais urgência no advento da pandemia.

Enquanto instrumento de implementação da ação governamental, o CadÚnico indica o modo como o Estado interfere na sociedade e quais seus objetivos (DIREITO, KOGA, 2020, pp. 1288-1289). Neste sentido, sendo ele também uma das estratégias de coleta de informações para oferta de proteção social em território nacional, a dificuldade de acesso a este mecanismo traduz-se, portanto, em barreira para demais acessos.

A título de exemplo quanto à importância de se garantir inclusão e atualização do CadÚnico, dados territorializados identificam famílias que já demandavam atenção da proteção social básica (e certamente de outros níveis de complexidade da assistência social, por ocorrências de violências e violações de direitos) antes mesmo da pandemia, dadas as suas condições precárias de habitabilidade e ausência de serviços públicos. E seguem mostrando também uma significativa parte destas famílias migrando de faixa de renda para baixo, nas bases cadastrais de 2020 e 2021, em comparação à base de 2019.

Por outro lado, apesar da demanda crescente de famílias em condição de vulnerabilidade social agravada, o volume de novas famílias inseridas no principal serviço da proteção básica (o PAIF), no decorrer do período analisado, sofreu estagnação seguido de queda, indicando que a infraestrutura não conseguiu absorvê-la em ações de caráter

82Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/relatorio-completo.html>. Acesso em 12 nov. 2021.

continuado. Ou seja, se o número de novas inclusões em acompanhamento sistemático, que é o serviço considerado “carro chefe” da proteção social básica, apresentou queda no decorrer do período de atendimentos remotos, constata-se aí um importante gargalo do ponto de vista dos resultados e aquisições esperadas, delineadas pela Resolução CNAS 109/2009 (tipificação nacional dos serviços socioassistenciais).

O processo de consolidação do SUAS que já caminhava em marcha lenta, conforme demonstrado por indicadores relativos à infraestrutura, recursos humanos, serviços e benefícios das unidades socioassistenciais, foi desafiado pela necessidade de respostas rápidas e inéditas ou nem tanto. Inéditas do ponto de vista da forma (atendimento remoto), mas “nem tanto” do ponto de vista das cobranças de resultados (ajuda, *beness*, caridade), evidenciando um processo de descolamento entre as intervenções adotadas e o arcabouço teórico-metodológico e ético-político já alcançado pelo SUAS. Dito de outro modo, a urgência das providências e respostas, verificada nos relatos dos respondentes do *survey*, teria impulsionado um formato de “plantão social” que, em última análise, se assemelha à ideia de imediatismo.

A consulta realizada junto aos profissionais da proteção básica que executaram as ofertas de serviços e benefícios neste período pandêmico confirmou, em alguma medida, as preocupações sinalizadas por Gomes e Torres (2020), em relação ao risco de retorno às ações paliativas, fragmentadas e imediatistas, retrocedendo ao advento do imprevisto, historicamente já conhecido no campo desta política social.

Questões relatadas pelos profissionais, tais como a extrapolação do escopo de proteção preventiva, desconsideração do território, interrupção de vínculos (entre usuários e equipe), além da tendência à individualização dos atendimentos, denotam impactos à organização dos serviços socioassistenciais, sobretudo no que alude a eixos estruturantes do SUAS, como a territorialização e a matricialidade sociofamiliar.

O processo de construção de referência de uma dada equipe para com as famílias assistidas/acompanhadas, bem como a relação com o território em que se insere é algo que demanda tempo investido, manutenção de profissionais, educação permanente, dentre outros fatores que interferem na produção de vínculos. O contexto pandêmico e seu conjunto de urgências e ineditismos desafiou gestores, trabalhadores e população usuária a encontrarem meios de atenção às demandas, “sem olhar a quem”⁸³. Estratégias necessárias tais como o

⁸³Ressalte-se que o uso desta expressão não significa ausência de critérios socioeconômicos para acesso a benefícios, por exemplo, mas sim a oferta de atendimentos por todos(as) para todos(as), independentemente de

atendimento remoto ofertado pelas equipes dos CRAS, ao mesmo tempo em que se propôs a garantir direitos sem renunciar à segurança sanitária, também se caracterizou como obstáculo às relações pré-estabelecidas, ou seja, à concepção de vínculo, referência e serviço continuado.

A matricialidade sociofamiliar é considerada um avanço da política pública de assistência social, posto que através dela

se dá primazia à atenção às famílias e seus membros, a partir do território de vivência, com prioridade àquelas mais vulnerabilizadas, uma estratégia efetiva contra a setorialização, segmentação e fragmentação dos atendimentos, levando em consideração a família em sua totalidade, como unidade de intervenção; além do caráter preventivo da proteção social, de modo a fortalecer os laços e vínculos sociais de pertencimento entre seus membros, de modo a romper com o caráter de atenção emergencial e pós-esgotamento das capacidades protetivas da família (TEIXEIRA, 2009, p. 257).

Neste sentido é que apontamos também como um dos achados de nosso estudo a preocupação com a desconsideração deste eixo estruturante no contexto pandêmico, enquanto possível retrocesso no âmbito das conquistas teórico-metodológicas e normativas desta política social.

Em que pese o debate acadêmico acerca do contraditório, quanto ao risco do “familismo”⁸⁴, ou seja, a responsabilização e/ou culpabilização da família, colocando esta como substituto privado do Estado na provisão de bens e serviços sociais básicos (PEREIRA, 2010, p. 25), o outro extremo também preocupa. O processo de individualização dos atendimentos ressaltado pelos profissionais respondentes do *survey* traz à baila a necessidade de atenção para com os efeitos pandêmicos no modo de atuação da política de assistência social, com riscos de reforço do modelo voltado para segmentos e fragmentação dos atendimentos sociais.

Há que se destacar, no entanto, as estratégias encontradas para a atuação. Como registrado em documento da proteção básica do governo estadual:

Dentre muitas atribuições aos profissionais neste tempo, coube-lhes também operar em seu cotidiano a compreensão e identificação das condições de vida dos usuários e da população, escutando-os em suas necessidades e desejos, organizando essas observações em dados sistematizados e que produzam diagnósticos e ferramentas de

ser do território do CRAS A ou B ou mesmo sem referência de CRAS.

⁸⁴ Acerca deste conceito, consultar MIOTO, Regina Célia Tamasso; CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cássia Maria. *Familismo direitos e cidadania: contradições da política social*. Cortez Editora, 2015.

atuação técnica. Isso impõe o estreitamento do abismo instalado entre quem pensa o processo de quem o executa. (CAVALCANTI et al., 2020, p. 57)

O envolvimento e análise de conjuntura por parte dos trabalhadores do SUAS, na construção de respostas aos desafios emergentes, ao nosso ver, representa potência. Não falamos na perspectiva do heroísmo, mas de exercício da práxis⁸⁵ profissional, de importantes reflexões quanto aos determinantes histórico-sociais e conexões entre o singular e o universal.

As consequências deste período para o caminhar do SUAS precisarão ser avaliadas a médio e longo prazo. Por ora, o cenário de fragilização e desfinanciamento das políticas sociais como um todo e da assistência social em específico, nos desafiam a considerar elementos que atravessaram (e seguem atravessando) a dinâmica de entrega dos serviços e benefícios socioassistenciais. Isto somado ao tensionamento da política pública, por expressivo aumento de demanda, culmina em afunilamento da capacidade do Estado em dar respostas no tempo e qualidade necessários.

Paradoxalmente, apesar do aludido cenário de desmonte das políticas sociais em escala nacional, o ente federativo que nos serviu de base para análise é um dos que acumulam saldo financeiro⁸⁶ no FMS e recursos extraordinários “da Covid-19”. Embora não seja peculiaridade, é fato expressivo em relação à assistência social. Nosso trabalho não detalhou este aspecto em relação aos gastos dos recursos específicos para o enfrentamento à Covid-19. Contudo, em consulta ao site do TCE-RJ (mencionada no terceiro capítulo) verifica-se que não houve outras aquisições com esta verba em 2020, para além das cestas básicas. Isto confrontado com a fala de trabalhadores/as de que não houve acesso a EPIs, por exemplo, é no mínimo preocupante.

Enquanto ponto favorável para a política de assistência social - e assim tentamos mencionar as flores - constata-se uma maior notoriedade, tanto pela população usuária (que tem direito ao acesso e nem sempre sabe onde buscar) quanto para governantes que, por razões diversas, viram-se cobrados a garantir estratégias na seara desta política pública, talvez adiáveis (ou evitáveis) em contexto de “normalidade”.

Em linhas gerais, as medidas do poder público, nos três níveis de governo, não foram tomadas na magnitude e no tempo necessários para mitigar os efeitos catastróficos da

⁸⁵Síntese entre ser, pensar e estar no mundo. Conceito que se encontra difundido pela obra de Karl Marx e avigora a necessidade de participação do homem no ato de reconhecer a própria história nas suas dinâmicas, criações e contradições (PEREIRA, ROCHA e CHAVES, 2016, p. 33)

⁸⁶ Conforme apresentado em estudo de DELGADO (2018).

pandemia, nem os vetores de concentração de renda, riqueza e poder, trazidos pela crise (CARVALHO, 2020, p. 122).

Há que se reconhecer a necessidade de maiores gastos e investimentos nesta política pública junto a um sistema de proteção social mais robusto, capaz de fazer frente às vulnerabilidades pré-existentes, somadas às que emergem e se intensificam com a pandemia.

Afinal, qual resposta de proteção social é possível no contexto pandêmico? As experiências pelo país e pelo planeta apontaram que não são poucas as possibilidades de respostas. E não só na seara da assistência social, como também de um necessário conjunto de políticas públicas, incluindo o campo econômico. Mas neste aspecto, vale lembrar, ainda é preciso confrontar os defensores do “Estado mínimo”.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L. et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663- 677, jul./ago. 2020.
- ANTUNES, Ricardo. **Coronavírus: o trabalho sob fogo cruzado**. São Paulo: Boitempo, 2020. E-book.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV/Ed. Fiocruz, 2012.
- ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos Estudos CEBRAP**, 95, São Paulo, mar. 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/nec/a/GJnGZZNXJ8cTyRHTkcgCqC/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 22 nov. 2020.
- ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Social e Política**, 24, p. 69-85, 2005.
- AZEREDO, Luana Fernandes dos Santos de; PEREIRA, Tatiana Dahmer. Colapso do capital e a pandemia como desastre ambiental. **PerCursos**, v. 21, n. 46, p. 136-161, 2020.
- AZEVEDO, Darana Carvalho de. Painéis da Pobreza em Macaé. **In: SILVA**, Scheila Ribeiro de Abreu e; **CARVALHO**, Meynardo Rocha de (org.). Macaé do Caos ao Conhecimento – Olhares acadêmicos sobre o cenário de crise econômica. Macaé: E-book, 2019, p. 398-415.
- BARRETTO, Cyro Rodrigues; LADEIRA, Kátia Moreira; BRAGA, Rose Mary Wanzeler. Reestruturação Administrativa: um olhar sobre a Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Acessibilidade de Macaé: estratégia, estrutura e pessoas. **Revista Femass**. N. 1, jan./jun., 2020.
- BODART, Cristiano das Neves. Teoria da Escolha Racional e Capital Social: aproximações produtivas na compreensão de dilemas da ação coletiva? **Revista Alabastro**, v. 2, n. 4, p. 51-64, 2014.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. Cortez Editora, 2016.
- BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem? **Serviço Social & Sociedade**, n. 140, p. 66-83, 2021.
- BOTÃO, Márcia; NUNES, Nilza Rogéria. A relevância do trabalho dos assistentes sociais no enfrentamento à pandemia da Covid-19. **In: LOLE**, Ana. **STAMPA**, Inez. **GOMES**, Rodrigo Lima R. (orgs.) Para além da quarentena: reflexões sobre crise e pandemia. Rio de Janeiro. Ed. Mórula, 2020.
- BRASIL, Cristina Indio do. FGV: mais pobres sofrem maior impacto na pandemia. **Agência Brasil**. 09/09/2021 [2021a]. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos->

humanos/noticia/2021-09/fgv-mais-pobres-sofrem-maior-impacto-na-pandemia. Acesso em 12 nov. 2021.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Deputados temem fraude e exclusão com aplicativo de Cadastro Único. **Agência Câmara de Notícias**. 14/05/2021 [2021b]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/759712-deputados-temem-fraude-e-exclusao-com-aplicativo-de-cadastro-unico/> Acesso em 09 out. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: DOU, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 3.877**, de 24 de julho de 2001. Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. Brasília: DOU, 2001.

BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 07 de Dezembro de 1993. LOAS. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: DOU, 1993.

BRASIL. Ministério da Economia. **Cadastro Geral de Empregados e Desempregados**, período de janeiro a dezembro, Macaé-RJ. 2019. Disponível em https://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_perfil_municipio/index.php Acesso em 04 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadastro Único: Conhecer para incluir**. 2017. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/estante/cadastro-unico-conhecer-para-incluir/>. Acesso em 08 out. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS**. Brasília: DOU 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. Jan. 2010. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Protocolo%20de%20gestao/protocolo-de-gestao-integrada-de-servicos-beneficios-e-transferencias-de-renda-no-ambito-do-suas.pdf. Acesso em 10 out. 2021.

BRASIL. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB RH/SUAS)**. Brasília, 2006.

BRASIL. **Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUASuas)**. Brasília, 2005.

BRASIL. **Portaria nº 368**, de 26 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília: DOU, 2007.

BRASIL. **Portaria nº 368**, de 29 de abril de 2020. Dispõe acerca do atendimento do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único, disposto pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, no Distrito Federal e nos municípios que estejam em estado de calamidade pública ou em situação de emergência reconhecidos pelos governos estadual, municipal, do Distrito Federal ou Federal, inclusive a Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional declarada pela Organização Mundial da Saúde, em 30 de janeiro de

2020, em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (COVID-19). Brasília: Distrito Federal, 2020a.

BRASIL. **Resolução CNAS n° 109**, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: DOU, 2009.

BRASIL. Secretaria Nacional, de Assistência Social do Ministério da Cidadania. **Portaria n° 54**, de 1° de abril de 2020. Recomendações gerais aos gestores e trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) dos Estados, Municípios e do Distrito Federal com o objetivo de garantir a continuidade da oferta de serviços e atividades essenciais da Assistência Social, com medidas e condições que garantam a segurança e a saúde dos usuários e profissionais do SUAS. [S. l.], 2 abr. 2020b.

BURITY, Valéria Torres Amaral; ROCHA, Nayara Côrtes (Orgs). **Informe Dhana 2021: pandemia, desigualdade e fome**. Brasília: FIAN Brasil; 2021.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz**, v. 1, p. 87-124, 2007.

CAPONI, Sandra. Covid-19 no Brasil: entre o negacionismo e a razão neoliberal. **Estudos Avançados**, v. 34, p. 209-224, 2020.

CARDOSO, Bruno Baranda. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 1052-1063, 2020.

CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira; ARAUJO, Cleonice Correia; ARAUJO, Maria do Socorro Sousa de. Política de Assistência Social no período 1988-2018: construção e desmonte. **Revista Ser Social, Brasília**, v. 21, n. 44, p. 29-47, 2019.

CARVALHO, Laura. **Curto-circuito: O vírus e a volta do Estado**. Ed. Todavia. São Pulo, 2020.

CAVALCANTE, Almira Almeida. Proteção social e pandemia da covid-19: o lugar da transferência de renda. **Temporalis**, v. 21, n. 41, p. 205-218, 2021.

CAVALCANTI, Soraya et al. (Coord.). **A proteção social básica no Estado do Rio de Janeiro no contexto da Covid-19: Volume II**. 1. ed. Rio de Janeiro. Secretaria Estadual de Direitos Humanos e Políticas para Mulheres e Idosos. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Coletânea o SUAS no Estado do Rio de Janeiro no contexto da Covid-19. 2, 2020.

CFESS - CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Nota sobre teletrabalho e teleperícia: orientações para assistentes sociais**. Brasília: CFESS, 2020. Disponível em <<http://www.cfess.org.br/arquivos/Nota-teletrabalho-telepericiacfess.pdf>>. Acesso em 12 out. 2020.

COLIN, Denise Ratmann Arruda; CRUS, José Ferreira; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida (Orgs.). **Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013.

- CONSTANTINO, P. et al. Métodos, técnicas e relações em triangulação. **In**. ASSIS, Simone Gonçalves, MINAYO et al. (org.). Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2010, cap. 2, p. 71-103.
- COSTA, Ecio de Farias; FREIRE, Marcelo Acioly dos Santos. Estudo de avaliação do programa de auxílio emergencial: uma análise sobre focalização e eficácia a nível municipal. **BrazilianJournal of Development**, v. 7, n. 3, p. 24363-24387, 2021.
- COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **BrazilianJournal of PublicAdministration**, v. 37, n. 5, p. 969 a 992, 2003.
- COUTO, Berenice Rojas et al. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. **In**: COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; SILVA, M. O. Silva e; RAICHELIS, R. (Orgs.), O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2014.
- COUTO, Berenice Rojas. Assistência social: direito social ou bem-estar? **Serviço Social & Sociedade**, p. 665-677, 2015.
- DALLAVERDE, Alexsandra Katia. Efeitos financeiros do estado de calamidade pública e estado de calamidade [pública] financeira. Distinções necessárias. **Revista da Advocacia do Poder Legislativo**, v. 1, jan./dez. 2020.
- DELGADO, Diana. Gestão financeira e orçamentária do sistema único de assistência social nos municípios do Rio de Janeiro: quando os recursos "insuficientes" não são utilizados. **Dissertação de Mestrado**. Universidade Federal Fluminense, Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social Escola de Serviço Social. Niterói, RJ, 2018.
- DELGADO, Diana. O Sistema Único de Assistência Social: A relação entre orçamento e execução financeira. **In**: **Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais 2019**. 2019.
- DIAS, Rafael; FARIAS, Luciana. "O Cadastro Único: A Consolidação de uma Infraestrutura para Programas Sociais". **Teoria & Pesquisa**. v. 27, n. 1, 2018.
- DIREITO, Denise do Carmo; KOGA, Natalia Massaco. Instrumentos e integração de políticas públicas: a rede do Cadastro Único. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 1.286 – 1.306, set-out. 2020.
- DUARTE, André de Macedo; CÉSAR, Maria Rita de Assis. Negação da Política e Negacionismo como Política: pandemia e democracia. **Educação & Realidade**, v. 45, 2021.
- DUTRA, Adriana Soares. **Gestão de desastres e Serviço Social**: o trabalho de assistentes sociais junto aos órgãos municipais de proteção e defesa civil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- ESTULANO, Márcia Coutinho. Distanciamento social na pandemia, acirramento de vulnerabilidades e trabalho remoto dos CRAS: abismo ou ponte para o acesso? **In**: Anais do 9º Coninter. Anais...Campos dos Goytacazes (RJ) UENF, 2020. Disponível

em:<https://even3.blob.core.windows.net/processos/5e83b49cf90e4c119adc.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2021.

FALEIROS, Vicente de Paula. O Serviço Social no cotidiano: fios e desafios. **Serviço Social & Sociedade**, p. 706-722, 2014.

FARIAS, Luciana de. Trajetória do CadÚnico durante o ciclo petista: 2003 a 2016. **Temáticas**, v. 27, n. 53, p. 69-104, 2019.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH Anotada e Comentada** – Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha; SOUKI, Léa Guimarães. Individualização da incerteza: direito condicionado e ativação da proteção social. **Sociedade e Estado**, v. 32, p. 89-114, 2017.

FLEURY, Sônia. Assistência na previdência social – uma política marginal. **In: Os direitos (dos desassistidos) sociais**. SPOSATI, A.; FALCÃO, M.; FLEURY, S. (orgs). 2ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2002.

FLEURY, Sonia. **Proteção social em um mundo globalizado**. Congresso ABRASCO. 2007.

FNDSUAS - FRENTE NACIONAL EM DEFESA DO SUAS. **Informe 2: Assistência Social no enfrentamento ao Covid-19**. 14 abr. 2020. Brasil: FNDSUAS, 2020.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo Cooperativo no Brasil**: da constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. 210 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos; DOS REIS NETO, Aline Crespo. Survey de Experiência como Pesquisa Qualitativa Básica em Administração. **Revista de Ciências da Administração**, v. 22, n. 56, p. 125-137, 2020.

GOFEN, Anat; LOTTA, Gabriela. Street-level bureaucrats at the forefront of pandemic response: A comparative perspective. **Journal of Comparative Policy Analysis**, v. 23, nº 1, p. 3-15. 2021.

GOMES, Ana Lígia; TORRES, Abigail. **Suas na Pandemia**: Planejamento para assegurar Proteção. Vira e Mexe, 2020.

GOTTEMS, Leila Bernarda Donato et al. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Saúde e Sociedade**, v. 22, p. 511-520, 2013.

GUARANY, Alzira M. B. O Rei está nú! Ou como um vírus expôs a falácia e a desproteção social no Brasil contemporâneo (2020, p. 29-32). **In. MOREIRA, Elaine et al. Em tempos de pandemia: propostas para a defesa da vida e de direitos sociais**. 2020.

HARVEY, David. **Para entender o capital** - Livro I. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

HARVEY, David. Política anticapitalista en tiempos de COVID-19. **In:**Sopa de Wuhan: Pensamiento Contemporaneo em Tiempos de Pandemias. Agamben G, Zizek S, Nancy JL, Berardi FB, Petit SL, Butler J et al. Sopa de Wuhan. 1ª Ed. ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio); 2020. 188 p. Disponível em <<http://repositorio.uasb.edu.bo:8080/handle/54000/1111>>. Acesso em 30 nov. 2020.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Aglomerados Subnormais**. 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Indicadores Sociais Municipais: Uma Análise dos Resultados do Universo do Censo Demográfico 2010. **Estudos & Pesquisas**. Informação Geográfica e Socioeconômica, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv54598.pdf>>. Acesso em 30 out. 2021.

IBGE- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. População de Macaé, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/macaee/panorama>. Acesso em 10 dez. 2020.

JACCOUD, L., Bichir, R.; MESQUITA, A. C. O SUAS na Proteção Social Brasileira. Transformações recentes e perspectivas. **Revista Novos Estudos**, v. 36, p. 37-53, CEBRAP. São Paulo, 2017.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro. Elsevier, 2012.

KINGDON John. Juntando as coisas. **In:** Saravia E, Ferrarezi E, organizadores. Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2006. Coletânea Vol. 1. p. 224-245.

KINGDON, John. [1984]. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3a. Ed. New York: Harper Collins, 2003.

KRENAK, Ailton. **O amanhã não está à venda**. Companhia das letras, 2020.

KURZ, Robert. **Crise do valor de troca**. Rio de Janeiro: Editora Consequência, 2017.

LIMA, Luciana Dias de; PEREIRA, Adelyne Maria Mendes; MACHADO, Cristiani Vieira. Crise, condicionantes e desafios de coordenação do Estado federativo brasileiro no contexto da COVID-19. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, p. e00185220, 2020.

LIMA-SILVA, Fernanda et al. O nível de rua na pandemia: a percepção de profissionais da linha de frente da assistência social sobre a implementação de políticas. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 1458-1471, 2020.

LOTTA, Gabriela et al. A pandemia de COVID-19 e os profissionais de assistência social no Brasil. Nota técnica. **FGV. Fundação Getúlio Vargas. Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB)**, p. 1-13, 2020.

LOTTA, Gabriela, et al. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: Uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64. São Paulo, 2014.

LOURENÇO, Ana Eliza Port. et al. Trajetória da Atenção à Saúde em Macaé: Desafios e Perspectivas. **In: SILVA, S. R. de Abreu e; CARVALHO, M. R. de (Orgs.). Macaé do Caos ao Conhecimento – Olhares acadêmicos sobre o cenário de crise econômica (p. 576).** Macaé: Prefeitura Municipal de Macaé, 2019.

LÖWY, Michael. Michael Löwy: O golpe de Estado de 2016 no Brasil. **Boitempo**, 17/05/2016. Disponível em: <<https://blogdaboitempo.com.br/2016/05/17/michael-lowy-o-golpe-de-estado-de-2016-no-brasil/>>. Acesso em: 15dez. 2020.

LUI, Lizandro et al. **Disparidades e heterogeneidades das medidas adotadas pelos municípios brasileiros no enfrentamento à pandemia de Covid-19.** Trabalho, Educação e Saúde, v. 19, 2021.

MACAÉ. **Atendimento Cras tem novos telefones.** 25/08/2020. Disponível me: <<http://www.macaerj.gov.br/desenvolvimentosocial/leitura/noticia/atendimento-cras-tem-novos-telefones>>. Acesso em: 15 nov. 2021.

MACAÉ (RJ). **Decreto nº 039**, de 22 de março de 2020. Dispõe sobre a adoção de medidas preventivas para a contenção do coronavírus no município de Macaé e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.macaerj.gov.br/midia/uploads/Decreto%20039-2020.pdf>>. Acesso em 31 maio. 2021.

MACAÉ (RJ). **Decreto nº 107**, de 29 de abril de 2021. Dispõe sobre a regulamentação do disposto na Lei Municipal n. 4.728/2021 e dá outras providências. Macaé: Câmara Municipal, [2021b]. Disponível em: <<http://www.macaerj.gov.br/midia/uploads/DECRETO%20N%C2%BA%20107-2021.pdf>>. Acesso em 25 out. 2021.

MACAÉ. **Informe Coronavírus - 12/11/2021.** 2021. Disponível me: <<http://www.macaerj.gov.br/noticias/leitura/noticia/informe-coronavirus-12112021>>. Acesso em: 15 nov. 2021.

MACAÉ (RJ). **Lei nº 4.728**, de 08 de abril de 2021. Institui o Auxílio Emergencial Pecuniário Municipal para pessoas em situação de vulnerabilidade social em Macaé/RJ, em decorrência da Situação de Emergência face à pandemia de Coronavírus (COVID-19) e dá outras providências. Macaé: Câmara Municipal, [2021a]. Disponível em:

<<http://www.macaee.rj.gov.br/midia/uploads/Lei%204728-2021.pdf>>. Acesso em 25 out. 2021.

MARX, Karl. **Para a crítica da economia política**. Salário, preço e lucro. O rendimento e suas fontes. São Paulo. Abril Cultural, col. “Os economistas”, 1982.

MATTA, Gustavo Corrêa et al. **Os impactos sociais da Covid-19 no Brasil: populações vulnerabilizadas e respostas à pandemia**. 2021.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. Boitempo Editorial, 2011.

MIANO, Vitor Yoshihara, et al. Importância da Exploração e Produção de Petróleo no Norte Fluminense: Impactos sobre emprego e renda. In: SILVA, S. R. de Abreu e; CARVALHO, M. R. de (Orgs.), Macaé do Caos ao Conhecimento – Olhares acadêmicos sobre o cenário de crise econômica (p. 576). Macaé: Prefeitura Municipal de Macaé, 2019.

MOLJO, Carina Berta; DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sistema Único de Assistência Social, Organizações da Sociedade Civil e Serviço Social: Uma análise da realidade de Juiz de Fora. **Política da Assistência Social no contexto neoliberal: desafios da implementação do SUAS**. Cap, v. 1, 2012.

MORAES, Carlos Antonio de Souza. A " viagem de volta": significados da pesquisa na formação e prática profissional do Assistente Social. **Serviço Social & Sociedade**, n. 114, p. 240-265, 2013.

NATALINO, Marco Antonio Carvalho; PINHEIRO, Marina Brito. **Proteção social aos mais vulneráveis em contexto de pandemia: algumas limitações práticas de auxílio emergencial e a adequação dos benefícios eventuais como instrumento complementar de política socioassistencial**, 2020.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. 1. Ed. São Paulo. Expressão Popular, 2011.

NEVES, Catarina; AUGUSTO, Cláudia; TERRA, Ana Lúcia. Questionários online: análise comparativa de ferramentas para a criação e aplicação de e-surveys. **AtoZ: novas práticas em informação e conhecimento**, v. 9, n. 2, p. 69-78, 2020.

OLIVEIRA, Kelly; DRESCH, Daniel. Primeiro caso de covid-19 no Brasil completa um ano. **Agência Brasil**. 26/02/2021. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-02/primeiro-caso-de-covid-19-no-brasil-completa-um-ano>>. Acesso em 10 out. 2020.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, Paris, 1948. Disponível em: <<https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos.pdf>>. Acesso em 01 nov. 2021

PAIVA, Ariane Rego de; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Formulação da lei do sistema único de assistência social e a legitimação da política de assistência social. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, p. 1065-1073, 2019.

PAIXÃO, Marcelo; GOMES, Flávio. COVID-19: memórias e pesadelos para quase-cidadãos. **In:** LOLE, Ana. STAMPA, Inez. GOMES, Rodrigo Lima R. (orgs.) Para além da quarentena: reflexões sobre crise e pandemia. Rio de Janeiro. Ed. Mórula, 2020.

PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica:** uma proposta radical para uma sociedade livre e uma economia sã. São Paulo: Cortez, 2018.

PEREIRA, Dirlei Azambuja; ROCHA, Sheila de Fátima Mangoli; CHAVES, Priscila Monteiro. O conceito de práxis e a formação docente como ciência da educação. **Revista de Ciências Humanas**, v. 17, n. 29, p. 31-46, 2016.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem estar.** Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos. 6. Ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2006:** A água para lá da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, New York, 2006.

RAICHELIS, Raquel. Atribuições e competências profissionais revisitadas: a nova morfologia do trabalho no Serviço Social. **In:** CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Atribuições privativas do assistente social 2. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/registros-opinioao-tecnica.pdf>. Acesso em 10 out. 2020.

REDE PENSSAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil.** Brasil: 2020. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/olheparaafome>. Acesso em: 03 nov. 2021.

REIS, Thiago; SORANO, Vitor [Coord.] Mortes e casos de coronavírus nos estados. 16/11/2021. **G1.** Disponível em: https://especiais.g1.globo.com/bemestar/coronavirus/estados-brasil-mortes-casos-media-movel/?_ga=2.193374701.1562676991.1623973402-1908795725.1600634653. Acesso em: 10 nov. 2020.

RIBEIRO, Sônia Marques Antunes et al. **A evolução do banheiro:** da Antigüidade Clássica aos dias atuais. The bathroomsevolution: fromClassical Time untiltoday, 2005.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 47.544**, de 25 de março de 2021. Regulamenta a Lei Estadual nº 9.191, de 2 de março de 2021, que institui o Programa Supera Rio de enfrentamento e combate à crise econômica causada pelas medidas de contenção da pandemia do Novo Coronavírus e dá outras providências. Rio de Janeiro: Assembleia legislativa, 2021. Disponível em: <https://www.superarj.rj.gov.br/docs/lei-decreto-superarj.pdf>. Acesso em: 20 out. 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 9.191**, de 02 de março de 2021. Institui o Programa Supera Rio de enfrentamento e combate à crise econômica causada pelas medidas de

contenção da pandemia do novo coronavírus e dá outras providências. Rio de Janeiro: Assembleia legislativa, 2021. Disponível em: <<https://www.superarj.rj.gov.br/docs/lei-decreto-superarj.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos. **A Proteção Social Básica no Estado do Rio de Janeiro no contexto da Covid-19**. Coletânea O SUAS no Estado do Rio de Janeiro no contexto da Covid-19. Vol II. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Novembro de 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 46.973**, de 16 de março de 2020. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/Subportais/PortalGestaoPessoas/Legisla%20SILEP/Legisla%20DECRETOS/2020/Decretos/Republica%20DECRETO%20N%2046.973%20DE%2016%20DE%20MAR%20870%20DE%202020_RECONHECE%20A%20EMERG%20ANCIA%20NA%20SA%20P%20BLICA>. Reconhece a situação de emergência na saúde pública do Estado do Rio de Janeiro em razão do contágio e adota medidas enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (Covid-19); e dá outras providências. Acesso em: 20 out. 2021.

RODRIGUES, Juliana Nunes; AZEVEDO, Daniel Abreu de. Pandemia do Coronavírus e (des) coordenação federativa: evidências de um conflito político-territorial. Espaço e Economia. **Revista brasileira de geografia econômica**, n. 18, 2020.

ROSSI, Ricardo; VALENTIM, Marta. Globalização de serviços para a cidadania: uma revisão bibliográfica sobre a infoexclusão digital no Brasil. **In**: Páginas a&b. S. 3, nº 13, 2020, p. 33-45. Disponível em <https://doi.org/10.21747/21836671/pag13a4>. Acesso em 13 dez. 2020.

SANTOS FILHO, Ronaldo Felon; OLIVEIRA, Rodrigo Ramires de; SILVEIRA, Ricardo dos Reis. O alcance do decreto de calamidade pública na gestão do estado: limitações e consequências jurídicas. **In**: Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania. 2020. p. 1489-1511.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; NAZARETH, Paula Alexandra. Crise fiscal e seus impactos nas relações interfederativas: o caso dos municípios fluminenses. **Geo UERJ**, n. 31, p. 1-33, 2017.

SCHMIDT, Flávia de Holanda; MELLO, Janine; CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. **Estratégias de coordenação governamental na crise da Covid-19**, 2020.

SENNA, Mônica de Castro Maia. **A gestão estadual do Sistema Único de Assistência Social no Rio de Janeiro**: iniciando um debate/The State management of the Single System of Social Welfare (SUAS) in Rio de Janeiro: starting a debate. *Argumentum*, v. 8, n. 2, p. 51-63, 2016.

SILVA, Maria Ozanira da et al. Auxílio emergencial e trabalho do Serviço Social no contexto da Covid-19. **Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea**, v. 19, n. 48, 2021.

SILVA, Mossicleia M. Sistema Único de Assistência Social: entre o desmonte e a condição de serviço essencial no contexto da pandemia. **In**: MOREIRA, Elaine (org.). et al. Em tempos

de pandemia: propostas para a defesa da vida e de direitos sociais. Rio de Janeiro: UFRJ, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Escola de Serviço Social, 2020, p. 60-67.

SILVA, Robson Roberto. Assistência Social no neoliberalismo: uma análise no contexto da pandemia da COVID-19. **Revista de Políticas Públicas**, v. 25, n. 1, p. 26-45, 2021.

SILVA, S. R. A.; FARIA, T. J. P. O Mapa da Migração em Macaé; impactos da Industrialização no Processo de Urbanização. **In: Seminário Nacional da Pós-Graduação em Ciências Sociais, Anais do Seminário Nacional da Pós-Graduação em Ciências Sociais UFES 2009 (Vol. 1, pp. 1-30)**, 2012.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SPOSATI, Aldaíza et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**. 6ª ed. São Paulo. Cortez, 1998.

SPOSATI, Aldaíza. Cadastro Único: identidade, teste de meios, direito de cidadania. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 141, p. 183-204, maio/ago., 2021.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. **In: SPOSATI, Aldaíza. (org.). Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura; 2009. p. 13-55.

TEIXEIRA, Maria Solange. **Família na Política de Assistência Social: avanços e retrocessos com a matricialidade sociofamiliar**. Revista Política Públicas, São Luiz, 2009, v.13, n.2, p.255-264, jul./dez. 2009.

TORRES, Abigail Silvestre; GOUVEIA, Maria Juli Azevedo. **Concepção de convivência e fortalecimento de vínculos**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, 2013.

VÍGOLO, Tamires Cristina et al. **Política de assistência social, prevenção e respostas aos desastres socioambientais**. 2013. 229f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

VILELA, Pedro Rafael. Sul e Sudeste concentram 91% dos municípios mais desenvolvidos. **Agência Brasil**. 28/06/2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-06/sul-e-sudeste-concentram-91-dos-municipios-mais-desenvolvidos>. Acesso em 10 out. 2021.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard**. 2021. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em 12 nov. 2021.

YAZBEK, Maria Carmelita. Prefácio. **In: PEREIRA, Sofia Laurentino B. Pereira; CRONEMBERGER, Izabel Herika G. Matias. (orgs.) Serviço Social em tempos de pandemia: provocações para o debate**. Teresina, Ed. Edufpi, 2020.

APÊNDICE A**SURVEY ONLINE - ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PANDEMIA DE COVID-19**

Público: coordenadores e técnicos de nível superior que atuam nos CRAS de Macaé-RJ

1. *Qual a sua formação profissional? (Obrigatória)*

- a) *Serviço Social*
- b) *Psicologia*
- c) *Pedagogia*
- d) *Direito*
- e) *Administração*
- f) *Ciências Sociais*
- g) *Terapia Ocupacional*
- h) *Economia*
- i) *Economia Doméstica*
- j) *Musicoterapia*
- k) *Contabilidade*
- l) *Outra. Qual? _____*
- m) *Não sei*
- n) *Não quero responder.*

2. *Há quanto tempo você trabalha na Assistência Social em Macaé? (Obrigatória)*

- a) *Menos de 01 ano*
- b) *Mais de 01 a 05 anos*
- c) *Mais de 05 a 10 anos*
- d) *Mais de 10 a 20 anos*
- e) *Mais de 20 anos*
- f) *Não sei*
- g) *Não quero responder.*

3. *Há quanto tempo você trabalha na atual unidade/setor? (Obrigatória)*

- a) *Menos de 01 ano*
- b) *Mais de 01 a 05 anos*
- c) *Mais de 05 a 10 anos*

- d) *Mais de 10 a 20 anos*
- e) *Não sei*
- f) *Não quero responder.*

Obs.: Excetuando-se as três primeiras perguntas, considere o período de março/2020 a junho/2021 para as próximas perguntas.

4. *Você recebeu algum treinamento/orientações para atuar no contexto da pandemia?*

- a) () *Sim* b) () *Não* c) () *Outra resposta: _____*
- d) () *Não sei ou não quero responder.*

5. *As suas atividades laborais durante a pandemia foram executadas no modo presencial ou remoto? (Obrigatória)*

- a) *Apenas presencial*
- b) *Apenas remoto*
- c) *Maior parte presencial*
- d) *Maior parte remoto*
- e) *Em modo híbrido (presencial e remoto, ao longo do período destacado).*
- f) *Outros. Quais? _____*
- g) *Não sei*
- h) *Não quero responder.*

6. *Em relação às orientações (da gestão municipal para a ponta) quanto ao trabalho remoto, você considera que:*

- a) *As orientações ocorreram de modo satisfatório e no tempo adequado*
- b) *Houve desencontro e/ou atraso nas orientações*
- c) *Não houve orientações*
- d) *Outra resposta _____*
- e) *Não sei*
- f) *Não quero responder.*

7. *Quanto às responsabilidades referentes ao nível de proteção da sua unidade socioassistencial, você considera que:*
(admita mais de uma resposta)

- a) *A unidade onde atuo/atuei executou apenas as tarefas já previstas pelas normativas existentes como de sua responsabilidade.*
- b) *Houve indefinição (ou imbricação) de atribuições nas respostas às demandas sociais emergentes.*
- c) *Houve dispersão das equipes para atuação em frentes diversas.*
- d) *Os papéis foram nitidamente definidos quanto às respectivas responsabilidades por nível de proteção social.*
- e) *Outra resposta: _____*
- f) *Não sei*
- g) *Não quero responder*

8. *Quanto ao volume de trabalho no modo presencial (caso tenha atuado nesta modalidade), você considera que:*
(admite mais de uma resposta)

- a) *Manteve-se inalterado, em relação ao período anterior à pandemia.*
- b) *Foi intensificado (comparado ao período anterior à pandemia), com a retomada do trabalho presencial, gerando sobrecarga para os profissionais.*
- c) *Apesar do aumento no volume de trabalho, não houve sobrecarga porque a equipe era suficiente para as demandas.*
- d) *Além do aumento no fluxo de atendimentos, houve redução das equipes por afastamentos, gerando sobrecarga.*
- e) *As equipes já eram quantitativamente insuficientes antes da pandemia, o que contribuiu para a sobrecarga dos profissionais.*
- f) *Outra resposta: _____*
- g) *Não sei*
- h) *Não quero responder.*

9. *Você se afastou do trabalho presencial por motivo relacionado à pandemia?*
(admite mais de uma resposta)

- a) *Sim, por decreto relativo a grupo de risco ou outros grupos;*
- b) *Sim, por motivos de saúde mental;*
- c) *Sim, por motivos de saúde física (infecção – ou suspeita - por coronavírus)*
- d) *Sim, por motivos de saúde física (outras enfermidades)*
- e) *Tive motivos de saúde para me afastar, mas não me afastei.*
- f) *Não precisei me afastar (excetuando-se os períodos de home office coletivo).*
- g) *Outra resposta: _____*
- h) *Não sei*
- i) *Não quero responder.*

10. *Você teve dificuldades para lidar com o modo de atendimento aos usuários no período selecionado? Se sim, pode citar quais?*

11. Se você considera que houve dificuldades para o atendimento, que estratégias foram apresentadas pelos profissionais para lidar com a situação?

12. Que medidas você considera que poderiam ter sido (ou ainda podem ser) adotadas pela assistência social no município (proteção básica) para o enfrentamento à pandemia?

Obrigada por sua participação!