

A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA ESSENCIALIDADE NO COMBATE ÀS VULNERABILIDADES SOCIAIS AGRAVADAS PELA PANDEMIA DA COVID-19

Andressa Trevisan dos Santos¹

RESUMO

A assistência social foi estruturada a partir de um histórico de luta da sociedade objetivando a garantia de acesso a direitos e a emancipação social, porém ainda busca sua consolidação enquanto política pública, e as políticas de ajuste fiscal atualmente adotadas pela nação brasileira se mostraram como empecilho para esta consolidação. Em meio a um contexto de desfinanciamento e desmonte que freou o avanço das políticas sociais no Brasil, no primeiro trimestre do ano de 2020 é determinada situação de emergência e calamidade pública devido à ascensão de uma pandemia de proporções mundiais causada pelo Novo Coronavírus. Neste cenário, a assistência social foi determinada como essencial no enfrentamento da situação de crise. Os números de atendimento e as características desta política pública denotam os desafios dessa essencialidade e tamanha importância desta política pública no enfrentamento da desigualdade agravada pela situação pandêmica. Faz-se necessário, no entanto destacar a necessidade do planejamento e implementação dessa política pública como garantidora de direitos mesmo em cenário de emergência.

Palavras chave: Assistência Social; Pandemia; Novo Coronavírus; Política Pública Essencial.

PUBLIC SOCIAL ASSISTANCE POLICY AND ITS ESSENTIALITY IN FIGHTING SOCIAL VULNERABILITIES AGGRAVATED BY THE COVID-19 PANDEMIC

ABSTRACT

Social assistance was structured from a history of society's struggle to guarantee access to rights and social emancipation, but it still seeks its consolidation as a public policy and the fiscal adjustment policies adopted by the Brazilian nation proved to be an obstacle to this consolidation. In the midst of a context of underfunding and dismantling that hampered the advance of social policies in Brazil, in the first quarter of 2020, an emergency situation and public calamity are determined due to the rise in Brazil of a worldwide pandemic caused by the coronavirus. In this scenario, social assistance was determined to be essential in facing the crisis situation. The numbers of assistance and the characteristics of this public policy denote the challenges of this essentiality and such importance of this public policy in facing the inequality aggravated by the pandemic situation. However, it is necessary to highlight the need for planning and implementing this public policy as a guarantor of rights even in an emergency scenario.

Keywords: Social Assistance; Coronavirus; Pandemic; Essential Public Policy.

INTRODUÇÃO

A pandemia global provocada pelo vírus Sars-COV2 (covid-19), que chegou ao Brasil no início do ano de 2020, de imediato exigiu atenção das políticas públicas, em especial aquelas elencadas pelo Estado como essenciais no atendimento à população. Determinada pandemia que adquiriu rapidamente grau de letalidade importante sobretudo entre os mais vulneráveis ao vírus, obrigou reflexões e a tomada de decisões em busca de equilibrar os meios de produção e geração de riqueza com a preservação da saúde e da vida.

¹ Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento - UNILA. Psicóloga. Pós-graduada em Gestão Social, rede e defesa de direitos- UNOPAR. E-mail: trevisan.andressa@gmail.com

O impacto sentido pela Pandemia do Novo Coronavírus retrata um período histórico para o desenho das políticas públicas. É necessário, no entanto, para compreender a crise pandêmica instaurada pela Covid-19, contextualizá-la no cenário da crise do capital, e no Brasil especialmente também da crise democrática e do desmonte de políticas públicas estabelecidos nos últimos anos. E é neste contexto que a assistência social ganhou destaque ao assumir seu papel na essencialidade do atendimento à população, especialmente aquela que já caracterizava seu público alvo, as classes mais fragilizadas e com acesso precarizado aos direitos. Tendo em vista a diversidade do público atendido pela assistência social e os níveis de complexidade dos serviços sócioassistenciais. Uma vez que conforme afirma Boschetti (2021) os mais atingidos pela pandemia acabam sendo a parcela mais pobre da classe trabalhadora, moradores das periferias, onde não há condições adequadas de saneamento e meios de prevenção, e onde se identificam o cerceamento do acesso às políticas públicas. (BOSCHETTI, 2021)

METODOLOGIA

Este trabalho foi desenvolvido amparado no método qualitativo de investigação e o objetivo deste artigo é discorrer sobre diante de que condições e qual a importância que a atuação da política pública de assistência social assumiu diante da situação de emergência produzida pelo Novo Coronavírus, buscando levantar elementos que poderão nos orientar na definição do eventual protagonismo da assistência social neste cenário, que a tornaram política pública essencial diante das instabilidades geradas pela crise global instaurada pelo vírus Sars-Cov2.

O estudo compõe revisão bibliográfica da literatura sobre políticas públicas, e a formulação da relação desta teoria com a realidade da política pública de assistência social apresentada através dos relatórios de gestão elaborados com dados do período pandêmico do ano de 2020.

A coleta destes dados foi realizada através de levantamento e análise documental do contido nos relatórios de gestão e Relatório Mensal de Atendimento (RMA) no período de março a dezembro de 2020, publicados pelo departamento federal de assistência social do Brasil, bem como o publicado em estudos anteriores a este. Considerando tratar-se de um período recente e repleto de especificidades em que todos os dados de RMA ainda não foram divulgados totalmente no sistema da gestão nacional da assistência social, será utilizado como base principal de fonte de informação o artigo publicado pelo Ministério da Cidadania em Maio de 2021, na revista “De olho na Cidadania” o qual devido ser elaborado pela equipe de gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social, apresenta dados extraordinários ainda não divulgados publicamente no canal do Governo Federal onde encontram-se os relatórios do RMA alimentados pelos Municípios Brasileiros.

Para melhor delineamento das questões propostas, inicialmente faremos um breve apanhado sobre políticas públicas, seguido de um mergulho na política pública de assistência social compreendendo sua estrutura e atuação, para em seguida discorrermos sobre a situação pandêmica que desafia a formulação de políticas públicas de assistência social na atualidade e os fatores que tornaram as ações da assistência social primordiais no enfrentamento das questões sociais agravadas pela pandemia do Covid-19.

POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS CONCEITOS ESTRUTURANTES

Bem destaca Souza (2006) que por ser um campo multidisciplinar não existe uma única e melhor definição para o termo política pública, e que o foco, portanto está na compreensão sobre sua natureza, e sobre como se estruturam os seus processos, em resumo, é como o governo se coloca em ação, analisa essa ação e propõe mudanças quando necessário (SOUZA, 2006).

Se existe um problema, e este problema é percebido pela sociedade e pelos atores políticos como importante, de forma a necessitar esforços do Estado na resolução da questão, estamos falando do início de um processo descrito pela literatura (SECCHI, 2013; SOUZA, 2006; VÁZQUEZ, 2011) como o ciclo de políticas públicas, pois conforme afirma Secchi (2013) uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público.

Ao realizar o resgate do início dos estudos em políticas públicas, Capella (2018) reflete que estes estudos se dedicaram à investigação dos problemas enfrentados pelos governos. A autora afirma que de fato a forma como o problema é compreendido pelos atores políticos envolvidos definirá sua formulação na agenda, e orientará todo o debate interferindo nas escolhas que serão tomadas no processo decisório, influenciando assim as ações a serem programadas para a sua implementação e avaliação.

Diante da definição de problema que enseja ações do Governo, Capella (2018) resgata os estudos de Rochefort; Cobb (1984), que destacaram os elementos que constituem a definição de problemas em políticas públicas. Entre os diversos aspectos elencados como *causalidade, gravidade, incidência, novidade, proximidade, público alvo, meios versus fins e soluções*², encontra-se o elemento *crise* o qual destacarei, pois descreve uma situação especialmente grave e que demanda atenção e ação corretiva alinhando a noção de crise como elemento claro de calamidade, que por esta razão merece especial atenção em meio a outras possíveis questões (ROCHEFORT E COBB, 1984 *apud* CAPELLA, 2018).

Ainda é necessário atentar ao que traz Gomide (2014), quando afirma que para a compreensão do processo das políticas públicas se faz necessário aprofundar o olhar diante dos arranjos institucionais que sustentam sua implementação. Sendo que para ele, arranjo institucional se dá pelo conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública. Compreendendo então que são os processos e metodologias construídas em determinados arranjos para implementação de uma política pública que vão determinar o resultado alcançado por esta.

POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA ORGANIZAÇÃO

A Assistência Social é uma política pública não contributiva, prevista pela Constituição Federal de 1988, coordenada pela União com processos descentralizados de

² Para aprofundamento em cada um dos elementos ver CAPELLA, Ana Cláudia N. *Formulação de Políticas Públicas*. Brasília: Enap. 2018.

gestão, localizada no rol da Seguridade Social, compondo o chamado tripé da seguridade social, juntamente com a Saúde e a Previdência. Como política pública, visa garantir a proteção aos cidadãos e ofertar apoio a indivíduos e famílias no enfrentamento de situações de vulnerabilidade e de risco pessoal e social. (BRASIL, 1988)

Portanto a assistência social se organiza como um sistema de proteção, conforme disposto pela Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (BRASIL, 1993) que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção à incidência de riscos sociais, atuando no enfrentamento à pobreza e na proteção das famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade e risco, isso que se alcançará por meio da oferta de serviços e benefícios sócioassistenciais.

A implementação da política pública de assistência social aconteceu através da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que destacou-se ao sistematizar o atendimento à população, dividindo os serviços prestados em eixos de complexidade, que vão da atenção básica com atendimento no âmbito da prevenção e orientação à população com o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF, até a atenção especial de média e alta complexidade através do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Indivíduos e Famílias- PAEFI, este que atua na intervenção diante de situação de risco e violação de direitos já instaurada. Desta forma se estabelece então a intervenção da assistência social conforme o objetivo do atendimento e a necessidade desta intervenção do Estado. (PNAS, BRASIL, 2004).

O quadro 1 traz a síntese descrita na Tipificação dos Serviços Socio-assistenciais, aprovada pela Resolução nº109, de novembro de 2009, e apresenta o demonstrativo do atendimento através dos equipamentos de referência do SUAS, de forma que nos permite perceber a imensa abrangência do público atendido pela política pública de assistência social dentro de seus níveis de complexidade, desde a prevenção de situação de risco até o atendimento diante da eventual violação de direitos e outras necessidades de atendimento.

Os serviços socioassistenciais, foram implementados para serem desenvolvidos de forma continuada, em substituição a programas anteriormente provisórios e pontuais, objetivando à melhoria de vida da população. Conforme trazem Colin e Rosotti (2019) a assistência social é resultado da luta histórica da classe trabalhadora e dos movimentos sociais que evoluíram das ações pontuais e segmentadas, fundamentadas na caridade e na filantropia, para o status de política pública. Complementam as autoras que estes serviços, destinam-se a todos os indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, constituindo-se em um efetivo sistema de proteção social não contributivo articulado sob a primazia da responsabilidade do Estado brasileiro na estruturação das ofertas e no cofinanciamento.

A proteção social de que trata esta política pública, no entanto, não pode ser tomada como um fim, mas como meio de suporte estratégico para o Estado promover o acesso aos direitos sociais, haja vista os programas de transferência de renda gerenciados nesta política pública como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, ou mesmo agora mais em evidência como, por exemplo, as discussões em torno da “renda básica cidadã” no intuito de dar atenção a vulnerabilidade agravada pela pandemia, que podem complementar ou substituir temporariamente a perda de direitos do trabalho, porém não atingem a capacidade de reduzir desigualdades no acesso à riqueza socialmente produzida (BOSCHETTI, 2020).

Quadro 1 - Organização dos Serviços Socio-assistenciais no SUAS

QUADRO SÍNTESE DA ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS	
NÍVEL DE PROTEÇÃO (Equipamentos deste nível de proteção)	SERVIÇO
<p>PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA (CRAS, CADASTRO ÚNICO, OSC)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) - Serviço de atendimento domiciliar à pessoa idosa e com deficiência.
<p>PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL</p>	<p>MÉDIA COMPLEXIDADE (CREAS, Centro POP, OSC)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos (PAEFI) - Serviço Especializado em Abordagem Social - Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) - Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias - Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.
	<p>ALTA COMPLEXIDADE (Casa Lar, casa de Passagem, Republica, Gestão, Família acolhedora)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Serviço de Acolhimento Institucional - Serviço de Acolhimento em República - Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora - Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

Fonte: adaptado de, BRASIL. Tipificação Nacional Dos Serviços Socioassistenciais (2009)

Tratando-se, portanto de um sistema articulado, ainda que a União assuma o papel na coordenação, a Lei 12435 de 2011 - Lei do SUAS que complementou com outros dispositivos à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), ancorou a atuação da União nas instâncias de pactuação intergovernamental. Desta forma descentralizando determinada coordenação, transferindo poder aos Estados com a responsabilidade na execução dos serviços em escala regional, e aos Municípios, como executores dos serviços em âmbito local. Determinada descentralização, se deu com a criação da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), esta comissão é constituída pela União, Estados/DF e Municípios. A União é representada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); os Estados e Distrito Federal, representados

pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (FONSEAS); e os municípios, representados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS). Assim determinou-se responsabilidades compartilhadas, como o custeio dos serviços, programas e projetos, a educação permanente, a gestão integrada de serviços e benefícios, a vigilância sócioassistencial criada para subsidiar o planejamento dos gestores, e as ações de gestão da informação e monitoramento do SUAS (LEI DO SUAS, BRASIL, 2011).

Segundo dados do Censo SUAS que foi um importante instrumento previsto para o monitoramento da política pública de assistência social, em seu mais recente relatório geral apresentado em 2017, apontou que após 10 anos de implantação dos serviços sócioassistenciais tipificados pelo Sistema Único de Assistência Social, o Brasil possuía aproximadamente 10 mil equipamentos públicos de Assistência Social, sendo 7.446 Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), 2.216 Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e 153 Centros POP que prestam atendimento a população em situação de rua. Segundo o relatório, a oferta dos serviços continuados por proteção social básica e especial, de média e alta complexidade, ou seja, PAIF e PAEFI totalizaram uma média nacional anual de 1,9 milhões de famílias acompanhadas pelas equipes de referência, além dos demais serviços oferecidos pelos equipamentos (COLIN; ROZZOTTI, 2019).

Acontece que após período de evolução no atendimento das vulnerabilidades sociais, a implantação do SUAS no rol das políticas públicas brasileiras, sofreu grande impacto negativo, quando no ano de 2016 houve a proposição da Emenda constitucional nº 95, que determinou o congelamento das despesas primárias do Governo Federal por 20 anos, e resultou em progressiva retirada do financiamento federal além de outras políticas públicas também de todas as políticas sociais pertinentes aos benefícios e aos serviços sócioassistenciais. Desta forma o SUAS que nasce da responsabilidade conjunta dos entes federados, se vê fragilizado pela retirada gradativa da capacidade de financiamento federal das ações de combate à pobreza e desigualdade (JACCOUD, 2019). É neste cenário que em março de 2021, a política pública de assistência social já sentindo os efeitos deste desfinanciamento como desmonte, se viu elencada em um rol de serviços apontados como essenciais e posta em linha de frente para dar atenção às demandas de uma emergência em saúde pública mundial com consequências em todos os setores da sociedade.

A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ENFRENTAMENTO DAS QUESTÕES SOCIAIS RESULTANTES DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS

O Estado Brasileiro considera as situações de emergência e calamidade pública como situações anormais, provocadas por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem no comprometimento parcial ou substancial da capacidade de resposta do poder público. Estas situações podem advir de um desastre ambiental ou da ascensão de uma doença infectocontagiosa como a Covid-19, e exigem respostas imediatas e efetivas do poder público para sua contenção. O governo brasileiro através do Decreto nº 10.282/2020 publicado em 20 de março de 2020 determinou que entre os serviços essenciais no enfrentamento a pandemia da Covid-19 estivesse a assistência social diante do atendimento à população em estado de vulnerabilidade. Segundo o Ministério da Cidadania o contexto de pandemia ocasionado pelo

novo Novo Coronavírus por apresentar-se como situação de emergência, representou desafios complexos para as políticas públicas sociais, provocando a necessidade da organização de ações e medidas emergenciais por parte dos governos, que fossem capazes de mitigar os impactos sociais desta situação pandêmica na saúde e nos outros setores.

Os Serviços sócioassistenciais neste contexto se viram diante da necessidade de reorganização para garantia da continuidade dos atendimentos, e intensificação da atenção à população, especialmente aquela que já apresentava algum aspecto de vulnerabilidade, onde se previa maior impacto das consequências da pandemia. Foi em atenção a estas questões que a Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS elaborou diversas orientações divulgadas por meio de portarias, leis e recomendações, as quais colaboraram na gestão local dos serviços e direcionaram o atendimento diante da situação de emergência. Entre estas recomendações está a portaria nº 100, de 14 de julho de 2020, a qual recomendou estratégias no funcionamento da rede sócioassistencial apontando caminhos para a manutenção da oferta dos serviços na Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial do SUAS diante do cenário epidemiológico da COVID-19.

Atos normativos como estratégia de gestão durante o período pandêmico

Segundo artigo publicado em maio de 2021 pela Gestão Federal do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no período de março a dezembro de 2020, foram publicadas diversas portarias e decretos que orientaram as ações da assistência social em todo país considerando a situação de emergência em razão da pandemia do Novo Coronavírus. Devido a amplitude do público atendido pelos equipamentos da assistência social, estes atos normativos diversos foram editados, considerando questões como a proteção da pessoa idosa acolhida em instituições de longa permanência, da mesma forma atentou-se ao cuidado com as crianças e adolescente em situação de acolhimento, às mulheres vítimas de violência, pessoas em situação de rua, públicos vulneráveis que transitam pelos serviços sócioassistenciais, além das normativas que trataram da própria gestão destes serviços e da organização e gestão de benefícios eventuais necessários diante da situação pandêmica. Para melhor entendimento dessa diversidade, no quadro 2 estão dispostas algumas das principais orientações levantadas pelo Ministério da Cidadania.

Com base no que está descrito no quadro 2, temos, portanto, um apanhado de orientações onde tiveram que se debruçar os trabalhadores da política pública de assistência social, buscando as adaptações necessárias para manutenção dos serviços, considerando ainda as particularidades de cada território e a necessidade de intervenção nos diferentes contextos. A realidade das tomadas de decisão e elaboração destas diversas normativas vem de encontro ao que Secchi (2016) esclareceu, tratando que a política pública parte para sua materialização a partir de instrumentos concretos utilizados pelo Estado.

Quando tratamos de políticas públicas a implementação deve ser a centralidade dos processos decisórios, no entanto a política pública de assistência social, prevista em 1988, e normatizada a partir da PNAS em 2004, está vivendo pela primeira vez um impacto tamanho sem precedentes no qual a capacidade de planejamento diante da emergência de respostas está alterada devido o momento de crise, uma vez que o Estado não está operando conforme o ideal de forma planejada e rotineira é possível que o ciclo da política pública esperado para

dar atenção ao problema estabelecido possibilitando pensar intervenções esteja se reorganizando, mesmo porque Vázquez (2011) aponta que o ciclo de políticas públicas faz parte de um processo de racionalidade e análise compondo um processo contínuo, tratando-se de um ciclo que se realimenta sistematicamente.

Quadro 2 - Principais atos normativos editados pela gestão do Governo Federal em 2020 para orientação da atuação da assistência social diante do cenário pandêmico pela COVID-19

DIRECIONAMENTO	ATOS NORMATIVOS EDITADOS DE MARÇO A DEZEMBRO DE 2020 DESTACADOS PELA SNAS
Pessoas Idosas	<p>Nota Técnica nº 23/2020 - SAPS/ GAB/SAPS/MS: orienta articulação com a Saúde para prevenção e controle de infecções pelo novo oronavírus em Unidades de Acolhimento Institucional para pessoas idosas - Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI).</p> <p>Portaria nº 65, de 6 de maio de 2020: Orientações e recomendações gerais para atendimento nos serviços de acolhimento de pessoas idosas ou com deficiência.</p> <p>Resolução nº 3, de 6 de agosto de 2020: Prorrogação do prazo de validade das Carteiras do Idoso.</p>
Pessoas em Situação de rua	<p>Portaria nº 69, de 14 de maio de 2020: Recomendações gerais para a garantia de proteção social à população em situação de rua, inclusive imigrantes, no contexto da pandemia do novo Novo Coronavírus, COVID-19.</p> <p>Informativo: Orientações sobre o acesso ao auxílio emergencial pela população em situação de rua durante a pandemia da COVID-19.</p>
Crianças e Adolescentes	<p>Recomendação Conjunta nº 1, de 16 de abril de 2020: Cuidados a crianças e adolescentes com medida protetiva de acolhimento, no contexto de transmissão Comunitária do novo Novo Coronavírus.</p> <p>Portaria nº 59, de 22 de abril de 2020: Orientações e recomendações gerais quanto ao atendimento nos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes.</p> <p>Recomendação Conjunta nº 1, de 9 de setembro de 2020: Cuidados à comunidade socioeducativa, nos programas de atendimento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).</p>
Mulheres	<p>Portaria nº 86, de 1º de junho de 2020: Recomendações gerais para o atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar na rede socioassistencial do SUAS.</p>
Pessoas com Tuberculose	<p>Orientações sobre apoio social às pessoas com Tuberculose durante a epidemia da COVID: Orientações destinadas à proteção deste público, frente às vulnerabilidades existentes.</p>
Benefícios Eventuais	<p>Portaria nº 58, de 15 de abril de 2020: Regulamentação, gestão e oferta de benefícios eventuais no contexto de enfrentamento aos impactos da pandemia da COVID-19.</p>

Entidades e Organizações da Sociedade civil	Portaria nº 419, de 22 de junho de 2020: Trata da preservação das entidades de assistência social no âmbito da rede socioassistencial do SUAS, face ao estado de emergência de saúde pública.
Gestores SUAS; Rede socioassistencial; Organizações da Sociedade Civil	PORTARIA nº 100, de 14 de julho 2020: Recomendações para o funcionamento da rede socioassistencial de PSB e de PSE no SUAS, de modo a assegurar a manutenção da oferta do atendimento à população . Portaria nº 148, de 13 de novembro de 2020: Recomendações gerais sobre a adaptação das ofertas socioassistenciais no contexto da pandemia do novo Novo Coronavírus - COVID-19.

Fonte: BRASIL, MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Atuação da política de assistência social no contexto da pandemia do novo Novo Coronavírus. v. 6, p. 26, 2021.

A atuação dos serviços sócioassistenciais durante a pandemia refletida em números

Viés observado pelo Ministério da Cidadania, ao apresentar relatório contextualizando a assistência social durante a pandemia, é o que diz respeito aos números de ações especialmente prestadas neste período, o que veremos a seguir denota de que emergência também estamos tratando quando olhamos para os atendimentos nos serviços socioassistenciais no ano de 2020.

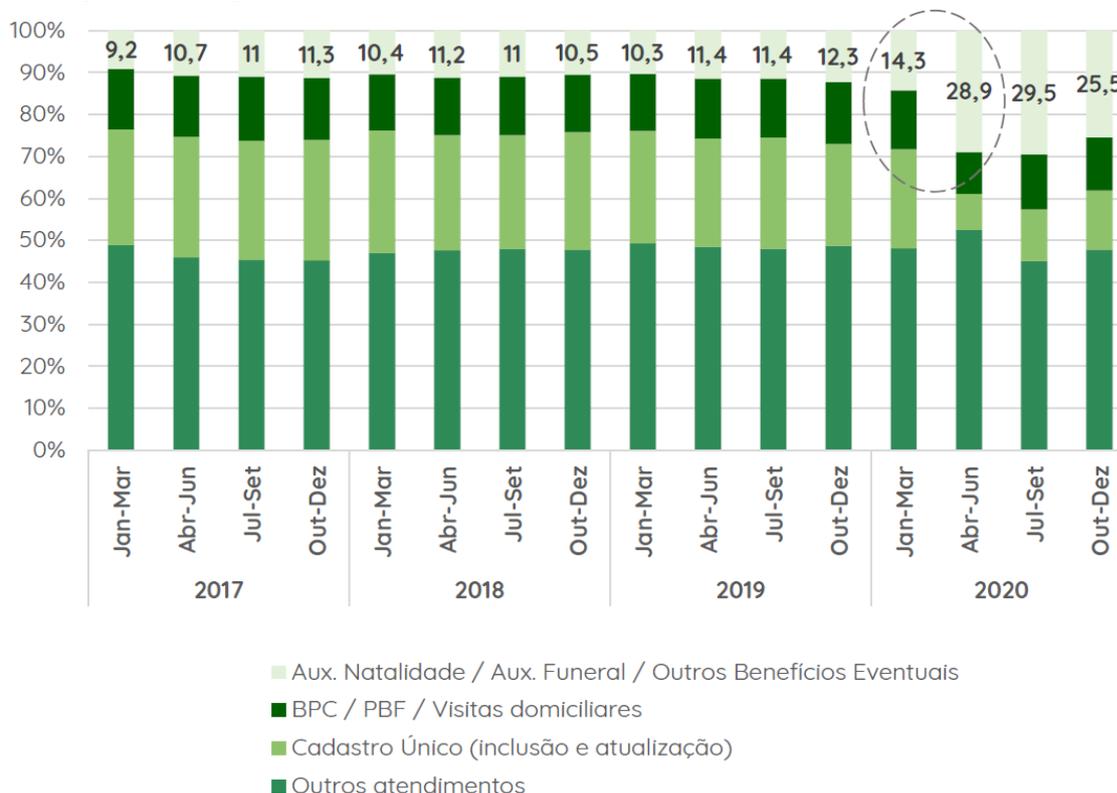
Iniciando a análise pelos números de atendimento realizados em 2020 pelo PAIF e a atenção básica de assistência social, levantados a partir do RMA, destaca-se o aumento de 31,3% de atendimento realizados nos CRAS, comparando os dados do segundo trimestre de 2020 em relação aos dados do segundo trimestre de 2019. Observa-se diante dos números apresentados que muitos lares foram atingidos por dificuldades econômicas e sociais, estes, que se acentuam a partir da necessidade do isolamento e distanciamento social, importantes para o controle da pandemia, aliado a fragilização de vínculos trabalhistas e a uberização observada antes mesmo do fenômeno do Novo Coronavírus tomar as manchetes. Dado que reflete o que tratamos neste tópico é o apresentado acerca da ampliação do número de atendimentos e alinhados com as ações de fornecimento de benefícios eventuais.

Vejamos o que traz a figura 1, a qual levanta um comparativo dos números de atendimentos realizados na assistência social desde o ano de 2017, quando iniciou o seu maior histórico de desfinanciamento até o ano de 2020, quando se deu a situação de emergência e calamidade pública pela COVID- 19. Optou-se em trazer o gráfico na íntegra conforme foi organizado pela SNAS, que traz dados do cadastro único e outros atendimentos.

Observa-se que o número de atendimentos nos equipamentos da assistência social que já vinham em uma crescente, apresentou aumento de mais de 100% em comparação do primeiro ao segundo trimestres do ano de 2020, período entre o qual foi declarada a situação de emergência em saúde pública no Brasil, devido à pandemia da Covid-19. Destaca-se que a concessão de benefícios eventuais e outros atendimentos não especificados assumiu grande parte dos números de atendimentos realizados neste período, deixando evidente que a demanda por serviços e benefícios sócioassistenciais destacou-se na importância da atuação

do Sistema Único de Assistência Social, em garantia de sobrevivência e proteção das famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade agravada pela pandemia.

Figura 1: Distribuição trimestral do percentual de atendimentos, por tipo de atendimento, Brasil [2017-2020]



Fonte: BRASIL, MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Atuação da política de assistência social no contexto da pandemia do novo Novo Coronavírus. pg 60. 2021. Tabela extraída na íntegra, elaborada com base no RMA dos anos de 2017 a 2020.

O que foi apresentado é que o RMA registrou em termos absolutos, que as concessões de benefícios eventuais, ainda sem considerar auxílio natalidade e auxílio por morte, saltou de 3 milhões de concessões no ano de 2019 para 7,8 milhões de benefícios eventuais concedidos no mesmo período em 2020, um aumento de 163,6% superior à observada em 2019, que já vinha apresentando aumento deste 2017, porém nada tão significativo como neste recorte temporal. Conforme os dados do Censo SUAS, apresentados no mesmo artigo, dos 5.570 municípios brasileiros, 4.479 municípios informaram ter realizado ao menos uma ação de apoio aos usuários do SUAS relativa à distribuição de alimentos (BRASIL, 2021).

Os profissionais atuantes nesta política pública contam com um rico arcabouço de legislações, referências técnicas construídas ao longo de anos de trabalho e articulações técnicas e políticas, no entanto vinham deparando-se com movimentos de desmonte desta política pública, com a diminuição drástica de recursos e o atravessamento de políticas externas e fazeres sinalizando o retorno ao modo arcaico de um fazer assistencialista, ao tempo que se viram pressionados a dar respostas efetivas às consequências da pandemia nos

territórios em que atuam, ampliando ainda mais o escopo de referências técnicas normativas. Não obstante, observando os recortes de importância significativa dos números de atendimentos da atenção básica de assistência social direcionados à concessão de benefícios eventuais, embora justificada e compreensível intervenção emergencial, coloca-se em alerta o conceito de política pública de assistência social diante do que tem sido compreendido como essencial na sua atuação em contraponto ao que preconiza sua formulação.

A pobreza, não é apenas resultado desta pandemia, ainda que o momento tenha proporcionado seu agravamento, mas sim fruto de uma questão estrutural, a vulnerabilidade de que está tratando a assistência social e as políticas sociais é apenas um agravante da exploração das forças produtivas, da concentração de renda desigual, das estratégias ultraliberais e da flexibilização das leis trabalhistas. Neste sentido a proteção desempenhada pelos serviços socioassistenciais não pode ser tomada como um fim, não se trata da solução destas questões estruturais, mas de uma das estratégias em busca de melhores condições para o desenvolvimento da sociedade, conforme bem define Bosquetti (2018).

Já no que diz respeito especificamente aos serviços realizados pela divisão de proteção especial no SUAS, e no PAEFI, que atuam diretamente na atenção aqueles públicos onde já se identifica violações de direitos e situações de violência, os dados do RMA revelam que a pandemia da COVID-19, também impactou os serviços, embora em números menos substanciais. Tendo em vista que em comparação com o ano de 2019, observou-se um aumento de 8% dos atendimentos particularizados em 2020, enquanto os números de casos em acompanhamento mantiveram constância e as visitas domiciliares reduziram 26% na proteção especial, ainda mais significativa é a queda de 56,7% da inserção de novos casos de adolescentes em medidas socioeducativas, segundo os dados do RMA.

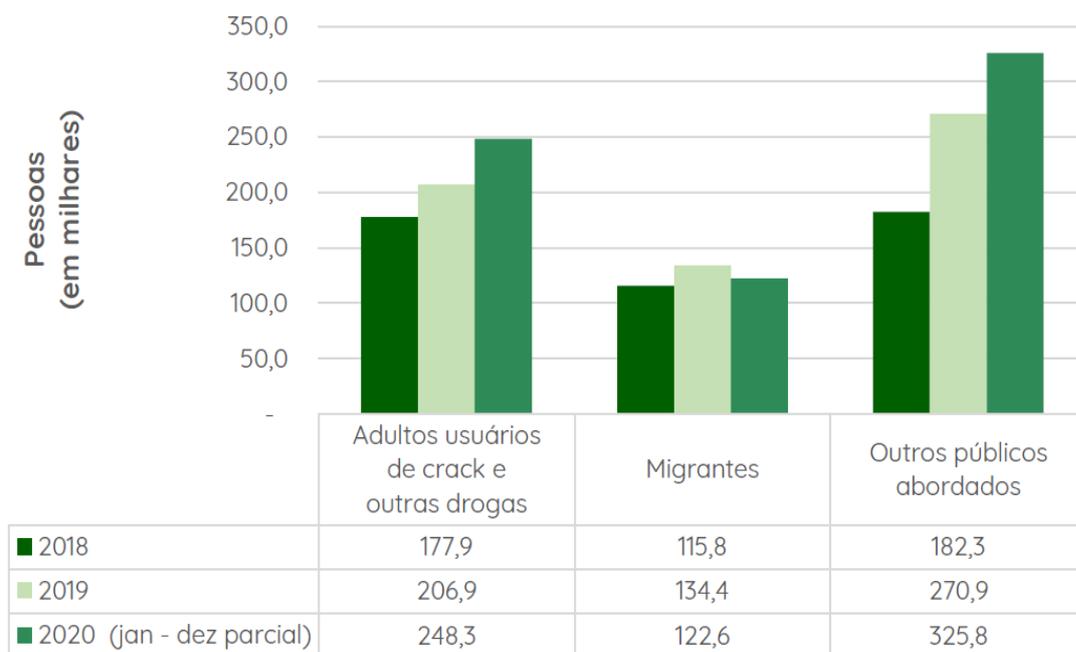
Percebe-se então que mesmo diante de normativas diversas contendo no escopo o atendimento aos públicos em situação de violência e violação de direitos, alguma questão não fez que com que o grande aumento de atendimentos na atenção básica se repetisse nos números da atenção especial, mesmo diante da possibilidade de agravamento da situação de vulnerabilidade devido às medidas restritivas tomadas durante a pandemia. Gomide (2014) tratou da necessidade de aprofundar o olhar para os arranjos institucionais que se dão pelo conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular da coordenação dos atores e interesses na implementação de uma política pública. De fato, os processos e metodologias construídos para o atendimento neste nível de proteção podem ter determinado o resultado alcançado por esta, a própria diminuição das visitas domiciliares, que foi necessária para garantir a segurança do público atendido e dos operadores dos serviços, e as medidas tomadas pelo judiciário no tratamento das medidas socioeducativas, caracterizam arranjos tomados neste momento, envolvendo a capacidade técnico administrativa e política.

Por sua vez, outro serviço considerado de importância singular na atuação frente às vulnerabilidades agravadas pela pandemia do Novo Coronavírus, é o serviço da Abordagem Social, sendo os profissionais deste serviço, o elo de ligação e informação com as pessoas em situação de rua, objetivando a identificação das situações de risco e a promoção do acesso deste público aos serviços de garantia de direitos. Os dados do RMA apresentados no artigo da Secretaria Nacional de Assistência Social demonstram o aumento dos números destas abordagens e retratam o perfil do público atendido.

A figura 2 traz um gráfico elaborado pela SNAS, apresenta um comparativo dos números de atendimentos do serviço de abordagem social, entre os anos de 2018 a 2020, com recorte para dois públicos específicos, que são os adultos usuários de crack e outras drogas e a população de migrantes, e também tratou de outros públicos abordados.

Nota-se, portanto o aumento substancial do atendimento as pessoas em situação de rua, saltando a quantidade de abordagens do público diverso de 182,3 mil pessoas em 2018, para 325,8 mil pessoas em 2020, com a observação de que ainda se trata de um número parcial. Ao mesmo tempo o número de pessoas migrantes apresentou diminuição nas abordagens em comparação ao ano anterior, o que pode ser justificado pelo fechamento das fronteiras que foi uma das primeiras medidas tomadas para conter a proliferação da contaminação pelo Novo Coronavírus. Um dos dados destacado e que merece atenção da saúde pública é o fato de que o número de pessoas adultas usuárias de drogas cresceu consideravelmente entre as abordagens sociais realizadas pela assistência social desde o ano de 2018.

Figura 2: Registro anual de atendimentos no Serviço Especializado em Abordagem Social por perfil , Brasil [2018-2020]



Fonte: BRASIL, MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Atuação da política de assistência social no contexto da pandemia do novo Novo Coronavírus. pg 64. 2021. Tabela extraída na íntegra, elaborada com base no RMA dos anos de 2018 a 2020.

Diante deste cenário de aumento da procura da população pelos serviços sócioassistenciais e da necessidade de intervenção da política pública de assistência social, direcionando atenção às populações atingidas significativamente pela pandemia, há de se observar que foi demandado esforço da burocracia pública para efetivação e continuidades da

prestação destes serviços, assim se colocando expostos aos riscos de contaminação pela doença, neste sentido espera-se que tenha havido agilidade na tomada de decisão nos níveis de gestão para evitar agravamentos de situação de risco de forma a garantir a continuidade do atendimento aos cidadãos com medidas de segurança condizentes com o contexto, visando à segurança e saúde de usuários e trabalhadores. Neste contexto, os profissionais trazidos por Lipsky (2019) como “nível de rua”, são atingidos no cotidiano do seu trabalho, e atuam estrategicamente no combate a intensificação das questões sociais especialmente quando tratamos dos reflexos desta crise sanitária nas camadas mais pobres e vulneráveis da sociedade. É visto, portanto que as pessoas estão precisando de suporte do Estado, e o Estado por sua vez é representado por mãos e pés que materializam a política pública para enfrentar a pandemia.

Atentando a esta questão, a SNAS afirma que algumas estratégias realizadas no âmbito dos Recursos Humanos contribuíram para garantir e otimizar o trabalho social desenvolvido nos municípios, apresentando estas estratégias como por exemplo, a atuação em escalas diferenciadas, o remanejamento de profissionais entre as unidades e os serviços sócioassistenciais e de outras políticas públicas e ainda a contratação de profissionais temporários, em alguns casos. Além de que em âmbito local, algumas gestões afirmaram disponibilizar capacitação e suporte emocional aos trabalhadores no objetivo de fortalecer a atuação frente à conjuntura adversa de emergência em saúde pública (BRASIL, 2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por ser uma política pública construída para ser referência nos territórios, os equipamentos da assistência social que prestam os serviços sócioassistenciais, tendem a aparecer em cenário de destaque em situações de emergências e calamidade pública como o provocado pelo advento da pandemia do Novo Coronavírus.

Observou-se que a população buscou por acesso a direitos e orientações nos equipamentos sócioassistenciais e a ação desta política pública efetivou-se fundamental no enfrentamento das consequências da crise sanitária instaurada pela covid-19, uma vez que os variados serviços públicos que se encontram nos equipamentos descentralizados da assistência social, tem promovido o suporte para superação das situações de vulnerabilidade em que se encontram a população. Diante do aumento dos números de atendimento, considera-se a possibilidade de aumento das situações de violações de direito e o agravamento da pobreza extrema, que exigem a intervenção dos serviços socioassistenciais, e como vimos constroem o escopo do trabalho nos equipamentos da assistência social.

Em se tratando de uma política pública jovem e ainda em consolidação, porém já considerada essencial pela gestão pública tendo se confirmado a sua essencialidade ao ser demandada consideravelmente pela sociedade, é mesmo necessário que se reserve espaço para pensar a implementação da assistência social mesmo estando absorvida por esse momento de emergência. Pois neste contexto não tomar a decisão correta pode implicar em prejuízos substanciais para a assistência social. Tamanho paradoxo terá que dar conta os estudos da implementação desta política pública a partir de então, pois a assistência social foi pensada para superar o viés do assistencialismo e da caridade (COLIN; ROSOTTI, 2019), enquanto os números do Ministério da Cidadania apontam que o fenômeno de sua essencialidade no

momento, destacam-se ao dar suporte a fome da população, com menos ênfase nos demais aspectos de garantia de direitos que tratam a organização desta política pública.

Ao fazermos o resgate do que trouxe Capella (2018) quando afirmou que a forma como o problema é compreendido pelos atores políticos definirá sua formulação na agenda, e orientará todo o debate interferindo no processo decisório, influenciando assim as ações a serem programadas para a sua implementação e avaliação, abrimos espaço para estudos que nos auxiliem a compreender se o caminho optado a seguir neste momento de gestão em que a assistência social está em evidência pode significar o retrocesso substancial na conceituação desta política pública no entendimento da população.

Diante deste cenário identifica-se a necessidade do resgate do sentido precípuo da Assistência Social enquanto política pública, não só por ser essencial diante do agravamento das questões sociais geradas pela crise pandêmica do Novo Coronavírus, mais para firmar sua consolidação como política que garanta direitos e compõem uma rede organizada de proteção social. Pontua-se ainda que esta política pública é essencial, porém individualmente incapaz de atender todas as mazelas deste período, portanto a articulação com outras políticas se torna primordial para prover estratégias de cuidado à população.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <www.mds.gov.br/assistenciasocial>. Acesso em: 13 de set 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <www.mds.gov.br/assistenciasocial>. Acesso em: 10 set 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. Disponível em: <www.mds.gov.br/assistenciasocial>. Acesso em: 10 set 2020.

BRASIL. **Decreto Nº 10.282, de 20 de março de 2020**. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Diário Oficial da União.

BRASIL. RESOLUÇÃO Nº 109, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2009. *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf>. Acesso em: 22 jun 2021.

BRASIL. lei nº 12.435, de 06 de Julho de 2011. Complementa a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), dispõe sobre a organização do setor e institui o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Diário Oficial da União.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Atuação da política de assistência social no contexto da pandemia do novo Novo Coronavírus. **De Olho na Cidadania**, vol 6, maio/2021.

BOSCHETTI, I. BEHRING, E. **Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem?**. 2021. Disponível em:
<<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/Wbf86mT4vwX6HvnSyRy3kkD/>>. Acesso em: 12 jun. 2021.

CAPELLA, A C N. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018

COLIN D. R. A. e RIZZOTTI M. L. A. A trajetória de conquistas e desafios dos serviços socioassistenciais no Brasil: dez anos da tipificação nacional dos serviços socioassistenciais. **Revista Congemas**, 2019. Disponível em:
<<https://conferenciadeassistenciasocialhome.files.wordpress.com/2019/09/revistacongemas.pdf>>. Acesso em 03 jul. 2021.

GOMIDE, A., & Pires, R. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Ipea: Brasília, 2014.

JACCOUD, L. Os desafios da proteção socioassistencial em contexto de restrição fiscal. **Revista Congemas**, 2019. Disponível em:
<<https://conferenciadeassistenciasocialhome.files.wordpress.com/2019/09/revistacongemas.pdf>>. Acesso em 03 jul. 2021.

LIPSKY, M. **Burocracia em nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Enap: Brasília, 2019.

LOTTA, G. **Burocracia e implementação de políticas públicas**: desafios e potencialidades para redução de desigualdades. Brasília: Enap, 2021.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, categorias de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, C. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, 2006.

TORRES, H.; MARQUES, E.; BICHR, R. Políticas públicas, pobreza urbana e segregação residencial. *In*: CUNHA, J. M. P. (org.). **Novas metrópoles paulistas**: população, vulnerabilidade e segregação. Campinas: Nepo/Unicamp, 2006.



VÁZQUEZ, D.; DELAPLACE, D. Políticas Públicas na Perspectiva de Direitos Humanos: um Campo em Construção. *In: Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 8, n. 14, 2011.