

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI

III SINESPP

20 a 24
OUTUBRO
2020

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

MESA COORDENADA EIXO 4

A PROTEÇÃO SOCIAL E O TRABALHO EM DEBATE NO CONTEXTO DA
PANDEMIA DO COVID-19 NO BRASIL

A CONTRIBUIÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MOMENTO ATUAL DA PANDEMIA DE COVID-19¹

THE CONTRIBUTION OF THE SOCIAL ASSISTANCE POLICY IN THE CURRENT TIME OF
THE PANDEMIC OF COVID-19

Salviana de Maria Pastor Santos Sousa²

RESUMO

O texto proposto, com fulcro em análise bibliográfica e documental e pesquisas empíricas desenvolvidas com a participação da autora, é referenciado nos conceitos de Estado, pobreza e proteção social. Tem como escopo refletir sobre a contribuição da Política de Assistência Social, em contexto marcado pela disseminação da pandemia de Covid 19, doença sistêmica provocada pelo *coronavirus disease 2019*, que se espalha no momento em que se efetiva sistemática destruição do arcabouço de Proteção Social no país para a instauração de projeto de configuração ultraliberal.

Palavras-chave: Estado, Assistência Social, Pobreza.

ABSTRACT

The proposed text, based on bibliographic and documentary analysis and empirical research developed with the participation of the author, is referenced in the concepts of State, poverty and social protection. Its scope is to reflect on the contribution of the Social Assistance Policy, in a context marked by the spread of the Covid pandemic 19, a systemic disease caused by the coronavirus disease 2019 that spreads at the moment when takes place the systematic destruction of the Social Protection framework in the country for the establishment of an ultra-liberal configuration project.

Keywords: State, Social Assistance, Poverty

¹ Mesa coordenada do Eixo Temático 4: Seguridade Social: Assistência Social, Saúde e Previdência, realizada durante o III Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas- SINESPP/UFPI.

² Assistente Social. Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Professora do quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da UFMA. Membro do Grupo de Estudo e Avaliação da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP). Pesquisadora A2 do CNPq. E-mail: salvi2000@globocom

INTRODUÇÃO

O presente artigo compõe a Mesa Temática Coordenada “A Proteção Social e o Trabalho em debate no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil”. Referenciado nos conceitos de Estado, pobreza e proteção social, trata, de modo mais amplo, em um contexto de conflitos e dissensos, sobre os desafios e os dispositivos institucionais construídos pelo Governo brasileiro, particularmente, no âmbito da Política de Assistência Social, para responder aos efeitos da disseminação da enfermidade sistêmica causada pelo *Coronavirus Disease 2019*. O pano de fundo da reflexão desenvolvida é uma contraposição à afirmativa de que a pandemia iguala todas as pessoas, independentemente de nacionalidade, raça, etnia, classe social e geração, em razão da sua reconhecida capacidade de contágio, através de diferentes formas de contato interpessoal.

De fato, com base em informações sistematizadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em entrevista diárias, seguida por outras organizações científicas, dirigentes de diferentes países afetados pela pandemia, passaram a organizar seus sistemas de defesa ao vírus baseados no reconhecimento de três pontos centrais: a) há grupos constituídos por indivíduos que são mais sensíveis às implicações da doença; b) os efeitos da doença não se manifestam da mesma forma em países, regiões e áreas habitáveis; c) é fundamental construir-se uma nova racionalidade para a convivência social, subordinando interesses privados aos interesses da coletividade, sobretudo, mediante o isolamento social e a aceitação da redução de ganhos econômicos em favor da vida.

Essa nova configuração societária passou a exigir dos governos e da sociedade, pensar a pandemia em um espaço interdisciplinar em que a saúde seja, de fato, entendida como um estado que se concretiza pela síntese de múltiplas determinações que incluem, entre outras, preservação do meio ambiente, garantia de segurança alimentar, acesso ao trabalho digno, à água potável, ao saneamento básico, à educação, ao lazer, ao transporte, aos serviços de assistência social e médico-hospitalar.

Desse modo, no Brasil, ao se refletir sobre duas das principais recomendações básicas da OMS para prevenção da doença: lavar as mãos e praticar o distanciamento

interpessoal, desnudam-se problemas estruturais do país que nunca conseguiu atuar no sentido de criar as condições para que os resultados do desenvolvimento econômico permitissem a satisfação das necessidades básicas do conjunto da população.

Nesse sentido, imensas parcelas de brasileiros, situadas em amplo espectro que engloba, desde moradores das periferias urbanas até pessoas em situação de rua, não conseguem atender à recomendação de lavar as mãos sistematicamente, pois são penalizadas com a precariedade ou ausência de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de serviços de manejo e drenagem de resíduos sólidos e águas pluviais.

Da mesma forma, embora haja grupos que não incorporam o isolamento social como condição limitadora da disseminação do vírus com vistas à redução da sobrecarga dos sistemas de saúde, há quem não adote a medida por não agregar as condições necessárias para assim permanecer. De fato, parte importante da população precisa viver em habitações que não permitem a privacidade de qualquer isolamento, padece situações de desemprego ou subemprego, o que se desdobra na impossibilidade de acessar as opções de compra pela forma *on line*. Nesse contexto, governos mundo afora, além do enfrentamento direto ao vírus, com as medidas médico-hospitalares disponíveis, vêm criando instituições em diferentes níveis da gestão pública, entre elas, intervenções no campo da assistência social destinadas às pessoas socialmente mais afetadas.

Para refletir sobre esses aspectos, o presente texto busca analisar a contribuição da Política de Assistência Social no Brasil no contexto da pandemia de Covid 19. Constitui-se de dois itens, além da Introdução e da Conclusão. No primeiro reflete sobre a disseminação da enfermidade como um processo que favorece o reconhecimento do papel do Estado em contraposição ao avanço do ideário da ultradireita que defende a limitação cada vez maior de sua intervenção. No segundo, discute os instrumentos aprovados pelo Governo brasileiro, especificamente, os que situam no campo da Política de Assistência Social, suas estratégias operacionais, obstáculos e alternativas construídas no seu processo de implementação.

2 O ENFRENTAMENTO À COVID 19 EM CONTEXTO DA OFENSIVA ULTRALIBERAL

A pandemia de Covid 19 trouxe à tona o debate sobre a estratégia ultraliberal de que se vem alimentando a ordem capitalista na atualidade para responder às suas frequentes crises. Para Mbembe (2016, p.1) trata-se do “principal choque da primeira metade do século XXI entre a democracia liberal e o capitalismo neoliberal, entre o governo das finanças e o governo do povo, entre o humanismo e o niilismo”. Não só a defesa de uma ordem regulada pelo mercado, mas a contraposição à democracia, aos direitos sociais e à proteção social. Rancière (2014), entende que não se trata apenas de uma luta contra as instituições, mas contra os povos e seus costumes. Para os porta-vozes dessa rejeição, a democracia não é uma forma de governo corrompido, mas uma crise da civilização que afeta a sociedade e o Estado através dela. Conforme Santos (2020) seu escopo é legitimar a enorme concentração de riqueza e boicotar medidas eficazes para evitar a catástrofe ecológica que se anuncia iminente, em nível global.

Na dinâmica das relações construídas para consolidação desse movimento, estimula-se, de um lado, o ódio de classes, fazendo com que, os conflitos sociais assumam a forma de “racismo, ultranacionalismo, sexismo, rivalidades étnicas e religiosas, xenofobia, homofobia e outras paixões mortais” (MBEMBE, 2016, p.1)³.

De outro, passa-se a utilizar, cada vez mais a função coercitiva do Estado para refrear as formas de contestação à ordem social de modo a manter o sentimento de pertença e de segurança aos historicamente privilegiados⁴, que anseiam pelo retorno a “certo sentimento de certeza – o sagrado, a hierarquia, a religião e a tradição” (MBEMBE, 2016, p.2).

Para Santos,

É certo que sobra sempre alguma insegurança, mas há meios e recursos para a minimizar, sejam eles os cuidados médicos, as apólices de seguro, os serviços de empresas de segurança, a terapia psicológica, as academias de ginástica. Este sentimento de segurança combina-se com o de arrogância e até de condenação para com todos aqueles que se sentem vitimizados pelas mesmas soluções sociais (SANTOS, 2020, p. 3).

³ Nas palavras de Löwy (2015), o discurso totalitário é um fenômeno que não encontra precedentes desde os anos 1930. São ideias que contaminam também a direita “clássica” e até parte da esquerda social neoliberal.

⁴ Sobre esse tema, consultar também Barroco (2015).

A pandemia fragmenta este senso comum de segurança, exacerbando a periculosidade do vírus em contexto de tensão global, secundada por problemas nas economias nacionais. Nesse caso, porque uma das chaves fundamentais para a mobilização de uma demanda efetiva é o consumismo⁵ centrado em grandes equipamentos que definem circuitos e práticas urbanas, alteram escalas de distância e proximidade e operam como referências de tempos/espacos cotidianos (TELLES, 2006).

Referido à criação artificial de necessidades como se fossem naturais, o consumo supérfluo de coisas e ideias, se tornou inoperante nas atuais condições. Carrega, assim, para a possibilidade de bancarrota, organizações de diferentes áreas, daquelas envolvidas com a produção e comercialização de produtos de beleza, alimentos sofisticados e medicamentos, até as de setores como o aéreo, o hoteleiro, o de transporte alternativo, o de eventos. Consequentemente, também, aumenta o desemprego, já que, sobretudo, aqueles envolvidos em formas de trabalho precário estão sendo despedidos sem nenhum meio real de apoio.

No Brasil, mesmo antes da pandemia, essa insegurança já vinha sendo explicitada. De um lado, posta pelo incômodo da classe média tradicional em razão do esforço distributivo implementado pelos governos petistas para trazer alguma perspectiva, na ausência de possibilidades de trabalho, aos mais pobres, através de diferentes políticas, inclusive no campo da Assistência Social. De outro, pelo crescimento de organizações paralelas que fomentam ações como o tráfico de drogas e de armas, lavagem de dinheiro, corrupção, violências, sugerindo, em alguns espaços urbanos, a imagem de estágio pré-hobbesiano de vida social.

Tal insegurança expressou-se violentamente no impulso antiinstitucional sintetizado nas manifestações de 2013 que, tal como outros ao redor do mundo, tinha suporte em queixas que variavam desde a corrupção, o autoritarismo, a fraude, a submissão aos poderes econômicos, até à deslealdade com o compromisso representativo.

Para aqueles que não conseguiram minorar a situação de pobreza, a articulação entre a traição da promessa representativa também estava associada à dificuldade de

⁵ Consultar sobre o tema em Miranda (2016).

inserção no mercado de trabalho, à falta de acesso a serviços sociais básicos, além de situações que afrontam códigos legais de direitos humanos, como o trabalho infantil, trabalhos análogos à escravidão, trabalho informal sem garantias, adensamento da violência urbana. De acordo com Telles (2007), embora a pobreza ocupe espaço politicamente construído e publicamente reconhecido no Brasil, mesmo no âmbito da Constituição de 1988, nomeada de Cidadã, o fenômeno tem sido deslocado para o lugar da não política, da administração técnica, da não-cidadania

Sousa e Araújo (2018) compreendem que, nessa nova dinâmica, a pobreza reinscrita em preceitos morais e individuais, passa a ser dissociada de suas determinações estruturais, ao tempo em que as ações voltadas ao seu combate são transmutadas do lugar da política para o da benemerência. Situa-se no contexto de uma trama social que se foi urdindo historicamente expressa na gestão do cotidiano e nas formas de administração de urgências, como é o caso da pandemia de Covid 19.

De acordo com Morin (2020), o vírus produz incertezas em diferentes níveis: não se sabe, de fato, sua origem; quais restrições, proibições e racionamentos ficaremos submetidos em função da sua disseminação e até quando; e quais as consequências políticas, econômicas, nacionais e planetárias das restrições provocadas pelos confinamentos. São incertezas que têm sido sintetizadas na indagação comum: “qual será o novo normal?”

3 O ENFRENTAMENTO À PANDEMIA E A CONTRIBUIÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, nomeada de Cidadã, reconheceu-se a relevância da criação de núcleos de Proteção Social, no contexto dos quais muitas áreas da política social tiveram mudanças normativas importantes. É o caso da saúde e da assistência social. A primeira está configurada no Sistema Único de Saúde (SUS) e tem caráter universal, equânime e participativo. A segunda, destinada a quem dela necessitar, é também operada no formato de sistema público, não contributivo, descentralizado e participativo, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Os limites históricos que sempre estiveram na base na configuração desses sistemas, bem como de toda o campo de Proteção Social no Brasil, se acentuaram com

a crise capitalista que se mostrou mais forte a partir de 2008, fazendo com que a Presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) sucumbisse às pressões do mercado e criasse as condições para o exercício de um governo com maior austeridade fiscal. Porém, como advoga Teixeira e Pinho (2018, p. 1), com a “desaceleração do crescimento, a queda da arrecadação, a retração do Produto Interno Bruto (PIB) e o agravamento da crise fiscal, o governo ruiu, com o argumento de violação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) por cometer crime de responsabilidade, ao atrasar repasses de recursos do Tesouro aos bancos públicos para pagar programas sociais.

Com a ocorrência do que se tem chamado de golpe parlamentar midiático, em 2016, criaram-se as condições para instauração do projeto de configuração ultraliberal hoje em curso, verificando-se, justamente, o esvaziamento do conteúdo social da Constituição.

Como lembram Teixeira e Pinho (2018, p. 7), “o histórico dos golpes no Brasil assinala que as prioridades de governos usurpadores não têm sido o combate à corrupção, mas, isso sim, notável, a implementação de medidas refratárias às políticas favoráveis aos destituídos”. Nessa linha, o Vice Presidente, Michel Temer que assume a direção do Poder Executivo (2016-2018), passa a adotar as medidas de austeridade fiscal exigidas pelo mercado, justificadas em nome do saneamento das contas públicas, do seguimento de ações de combate à corrupção e do impulso ao crescimento econômico.

Entre as medidas adotadas no Governo Temer, destacam-se a Reforma Trabalhista que flexibiliza e desmonta direitos, a Lei da Terceirização para atividades-fim (lei n.º 13.429/2017) e a Emenda Constitucional n.º 95, de 2016 que congela por 20 anos os investimentos em áreas sociais. Já, nesse momento, entendia-se que os danos das políticas de austeridade para o país colocariam em risco direitos sociais e econômicos de milhões pessoas.

Com Jair Bolsonaro, eleito em 2018, representante atual da extrema-direita no país, passa-se a disseminar o ideário ultraliberal e construir instituições que comportam uma sociabilidade regida pela violência social. Dá-se prosseguimento ao movimento iniciado no Governo Temer, com a Reforma da Previdência Social (Emenda Constitucional 103/2019) considerada condição fundamental para retomar a confiança dos investidores e minimizar a dívida pública. Teixeira e Pinho lembram que, “para além da agenda de

reformas deletérias ao tecido social da democracia brasileira, programas sociais como Luz para Todos, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Minha Casa, Minha Vida estão praticamente desaparecendo em meio à restrição fiscal” (TEIXEIRA; PINHO, 2018, p.9).

Outras reformas, seguem no mesmo rumo de atendimento à austeridade fiscal, como a Tributária e a Administrativa, mas estão com debate paralisado em função da disseminação da pandemia.

No momento atual, a posição do Governo brasileiro expressa-se contraposta à da grande maioria dos dirigentes em outros países afetados pela pandemia, mesmo os que situam no campo do conservadorismo liberal, em relação à administração da crise sanitária. Para a maioria, as medidas interventivas têm fulcro na transparência das informações, além da identificação, controle e aparelhamento de instituições compatíveis com a periculosidade do vírus.

No Brasil, ao contrário, a pandemia, além de agravar a crise sanitária em curso que já se expressava pela limitação de recursos humanos, materiais e financeiros para o setor, seu combate tem a liderança formal de um dirigente que nega a capacidade de rápida disseminação do vírus e a relevância do esforço combinado para o tratamento da enfermidade. Desse modo, além da crise pandêmica e de uma economia em recessão, tem-se uma crise política adicional causada por dois processos contraditórios. O primeiro, liderado pela maioria dos Governadores e Prefeitos, com a aquiescência de especialistas de saúde, gira em torno de ações concretas ancoradas nas decisões da Organização Mundial de Saúde (OMS), com estímulo à imaginação e à criatividade.

O segundo processo, com a direção do Presidente da República, se concentra: a) no incentivo explícito pelo retorno à estabilidade, que se daria combinando trabalho e isolamento vertical para os grupos de risco; b) no incitamento à ruptura com as regras de distanciamento interpessoal, de uso de máscaras de proteção e apelo ao regresso às atividades laborais com a justificativa de impedir-se o colapso da economia; c) pela difusão de formas de tratamento não garantidas pelos organismos de saúde competentes (medicamentos milagrosos e não testados adequadamente); d) pela campanha sistemática de imolação de culpados externos e internos (Governadores, Prefeitos, profissionais de saúde, dirigentes de instituições hospitalares, grande mídia, Ministros do

Supremo Tribunal Federal, Congressistas) e defesa de sua eliminação do cenário sociopolítico.

Constituiu-se, assim, centralizado no processo de avanço da pandemia no país, uma forma de “dronização do poder”, conceito criado por Santos (2017) para designar o fenômeno em que

A desigualdade entre as forças em confronto é tão grande que quem tem mais poder deixou de ter medo de quem tem menos poder. Não tem medo de represálias, não tem medo de resistências, não tem medo de ser atingido, portanto, é tal a desigualdade que, praticamente, fica impossível qualquer resistência (SANTOS, 2017, p.1)

Concretamente, no meio dos conflitos e controvérsias criadas, com a demissão de dois Ministros de Saúde que não aprovavam o protocolo médico-hospitalar imposto pela Presidência da República e posterior composição de um Ministério nessa área formado por militares que não demonstram deter conhecimento adequado, algumas medidas emergenciais vêm sendo adotadas. A Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 definiu medidas no campo da saúde (isolamento, quarentena, pesquisa científica, vigilância sanitária) seguindo as recomendações da OMS, algumas das quais, embora aprovadas pelo Presidente da República, foram por ele mesmo rechaçadas sistematicamente em falas e mensagens, particularmente, o isolamento. Outras medidas adotadas ou anunciadas são investimento em aparelhamento de Unidades de Tratamento Intensivo (UTIs), com compras de respiradores e medicamentos, além da contratação de profissionais de saúde.

Em relação à Economia, dada a agudização da situação de recessão, o Governo anunciou a intenção de repassar cerca de R\$ 200 bilhões destinados a trabalhadores, empresas, estados e municípios no enfrentamento aos efeitos da pandemia. Em relação aos setores empresariais com a justificativa de evitar a falência e a demissão da força de trabalho empregada, seriam destinados R\$ 51 bilhões para complementação salarial, em situação de redução de salário e de jornada de trabalho de funcionários, e R\$ 40 bilhões (R\$ 34 bilhões do Tesouro e R\$ 6 bilhões dos bancos privados) de crédito para financiamento da folha de pagamento (AGÊNCIA BRASIL, 2020).

No campo da Assistência Social, foi criada a Renda Básica Emergencial (RBE), aprovado pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Trata-se de auxílio financeiro que,

inclusive pelo seu caráter de provisoriedade, agrega-se a outras formas de transferência de renda em curso, como o Bolsa Família.

Desse modo, pelas normas desse projeto de auxílio emergencial, os potenciais beneficiários devem atender a critérios, como não ter emprego formal; não auferir benefício previdenciário ou assistencial, seguro-desemprego ou outro programa de transferência de renda federal, exceto o Bolsa Família; contar com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo (R\$ 522,50) ou renda familiar mensal total de, até, três salários mínimos (R\$ 3.135,00); e não ter recebido rendimentos tributáveis, no ano de 2018, acima de R\$ 28.559,70 (AGÊNCIA BRASIL, 2020).

A RBE foi pensada para se concretizar mediante repasse de três parcelas mensais de R\$600,00, sendo que a mulher provedora de família monoparental deve receber o equivalente a duas cotas do auxílio.

De acordo com dados sistematizados por Carvalho (2020), com base em informações constantes em Portal da Transparência, os pedidos aprovados no país foram, 53.919.640. Desse total, 53.615.799 foram pagos, 6.138 devolvidos e 297.703 retidos. Os não atendimentos são justificados em função de erros cadastrais e problemas burocráticos na relação entre os órgãos avaliadores e os pagadores. E, recentemente, foi anunciado novo aporte que pretende abarcar outros 2,4 milhões de beneficiários.

Enfim, embora se reconheça que os recursos repassados em forma de auxílio, nesse momento de disseminação da Covid 19, mesmo que fundamentais para os beneficiados, sejam irrelevantes em seu conjunto, trata-se de um espaço/tempo que permite refletir sobre as condições objetivas de grandes massas populacionais no Brasil que carecem de assistência e sobre seus direitos.

As massas populacionais são constituídas de pessoas que precisam usar a criatividade para inventar formas de sobrevivência⁶. Passam despercebidas nos gabinetes em que são tomadas as grandes decisões e, parte delas, tendem a ficar invisíveis, no processo gestor das políticas públicas. Nesse sentido, a ascensão de

⁶ Para refletir sobre o tema, consultar Raichelis, Silva, Couto e Yazbek, 2019.

projeto político que se assenta em redução extrema do tamanho do Estado, como o que está em curso no país, é preocupante do ponto de vista da possibilidade de perda de direitos sociais que hoje estão configurados no núcleo da Seguridade Social, reconhecidos pela Constituição de 1988 e materializados nas políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social.

4 CONCLUSÃO

O propósito deste artigo foi situar a pandemia do Covid 19 como um fenômeno que desvela amplamente, no Brasil, um projeto de natureza ultraliberal em andamento com relações que afrontam a democracia representativa, favorecendo a “dronização” do poder constituído pela hipertrofia das reformas de mercado. E que permite, em nome da austeridade fiscal, sistemática destruição do arcabouço de Proteção Social que já era frágil do ponto de vista da sua capacidade de afetar, positiva e significativamente, os indicadores históricos de desigualdade e exclusão social no país.

Em contexto de expressa disputa pelos fundos públicos e pela crescente mercantilização e desregulamentação das atividades privadas lucrativas no âmbito da proteção social, as reformas empreendidas no país, desde 2017, vem reduzindo gastos públicos e reorientando seus fundamentos em direção à privatização e à focalização das medidas de política social.

Desse modo, coerente com o projeto ultraliberal do qual compartilha, no momento de emergência da pandemia, o principal representante do Poder Executivo Federal e grande parte dos seus aliados adotam posições de defesa da austeridade econômica ao tempo em que negam a virulência da enfermidade. Nesse sentido, além de lentas e pontuais, as intervenções que se efetivam, nesse momento, ocorrem apenas a partir de pressões de organizações da sociedade, de parte da mídia e de representantes de outros poderes constituídos.

Destaca-se, entre essas medidas, no campo da Assistência Social, a aprovação do Auxílio Emergencial, programa destinado a reduzir impactos socioeconômicos da pandemia sobre pessoas empobrecidas. Trata-se de lenitivo para os beneficiados, em momento crucial de perda de emprego e disseminação ampla da enfermidade.

Do ponto de vista da sua natureza histórica, o auxílio serve para desvelar os níveis de pobreza e desigualdade como marcas da sociedade brasileira no presente e a própria natureza do Governo, sendo funcional ao projeto político-ideológico a que se vincula. Aponta, ainda, que a crise sanitária no país, acentuada pela pandemia da Covid 19 vem evoluindo para uma densa crise econômica e política com reflexos importantes no campo da Assistência Social que tende a um refluxo no sentido da assistencialização.

REFERÊNCIAS

AGENCIA BRASIL. Informações disponíveis em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-04/governo-anuncia-r-200-bilhoes-para-socorrer-trabalhadores-e-empresas>. Acesso em 10 de junho de 2020.

BARROCO, Maria Lúcia. Não passarão! Ofensiva neoconservadora e Serviço Social. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 124, p. 623-636, out./dez. 2015.

CARVALHO, Talita de Sousa Nascimento. Dados apresentados no Seminário on line “**Situação de vulnerabilidade social no Brasil e no Maranhão em meio à pandemia de Covid 19 e medidas de proteção social**”. São Luís: UFMA. 18 de junho de 2020..

LEI Nº 13.982/2020. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm. Acesso em 16 de junho de 2020.

LÖWY, Michael. Conservadorismo e extrema-direita na Europa e no Brasil. **Serv. Soc. Soc.** São Paulo, n. 124, p. 652-664, out. / dez. 2015.

MBEMBE, Achille: A era do humanismo está terminando. 2016. Disponível em <http://www.diariodocentrodomundo.com.br/achille-mbembe-a-era-do-humanismo-esta-terminando>. Acesso em 12 de junho de 2019.

MIRANDA, Maria Leidinalva. A reinvenção dos dias: ética e resistência emancipatória no Serviço Social contemporâneo. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas. São Luís: UFMA, 2016.

MORIN, Edgar. Um festival de incerteza. **Extrato de Tracts de crise** (Folders de Crise), 21 abril de 2020. Disponível em <https://www.insurgencia.org/blog/edgar-morin-um-festival-de-incerteza>. Acesso em 15 de junho de 2020.

REDE BRASIL ATUAL. “PEC da Morte”: país já sente a devastação do congelamento”. Disponível em <https://pt.org.br/pec-da-morte-pais-ja-sente-a-devastacao-do-congelamento/>. Acesso em 10 de junho de 2020.

RAICHELIS, Raquel SILVA, Maria Ozanira, COUTO, Berenice Rojas e YAZBEK, Carmelita (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: disputas e resistências em movimento**. São Paulo: Cortez. 2019.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à Democracia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus**. Disponível em: <https://jornalistaslivres.org/boaventura-de-sousa-santos-a-cruel-pedagogia-do-virus/>. Acesso em 10 de junho de 2020. LEI Nº 13.979, DE 6 DE FEVEREIRO DE 2020. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm. Acesso em 16 de junho de 2020.

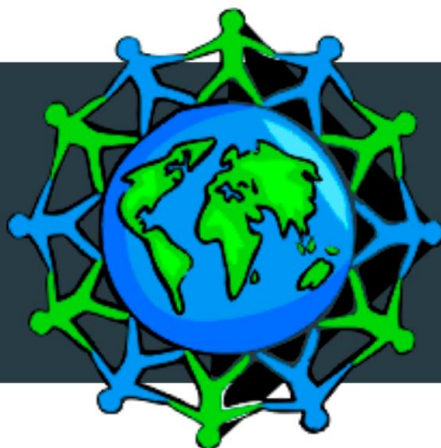
SANTOS, Boaventura. 'Estamos em uma transição da democracia para a ditadura?' **Debate promovido pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul**. Disponível em <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2017/06/boaventura-de-sousa-santos-estamos-em-uma-transicao-da-democracia-para-a-ditadura/>. Acesso em 15 de junho de 2020.

SOUSA, Salviana de Maria Pastor Santos e ARAÚJO, Cleonice Correia. Os desafios do enfrentamento a pobreza no contexto da ofensiva liberal conservadora. In: ARAÚJO, Maria do Socorro Sousa e PEREIRA, Maria Eunice Damasceno. **Políticas Públicas: temas e questões afins**. São Luís: Edufma. 2018.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury e PINHO, Carlos Eduardo Santos. Liquefação da rede de proteção social no Brasil autoritário. **R. Katálisys**. Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 14-28, jan./abr. 2018.

TELLES, Vera. Transitando na linha de sombra, tecendo as tramas da cidade (anotações inconclusas de uma pesquisa). In: OLIVEIRA, Francisco e RIZEK, Cibele Saliba (Org.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo. 2007.

_____. **Debates: a cidade como questão**. IN: TELLES, Vera e CABANES, Robert. **Nas tramas da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios**. – São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2006.p 35-68.



Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI

III SINESPP

20 a 24
OUTUBRO
2020

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

MESA COORDENADA EIXO 4

A PROTEÇÃO SOCIAL E O TRABALHO EM DEBATE NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO
COVID-19 NO BRASIL

O TRABALHO E OS TRABALHADORES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19¹

LABOR AND WORKERS IN SOCIAL WELFARE POLICY IN THE CONTEXT OF COVID'S
PANDEMIC - 19

Maria Eunice Ferreira Damascena Pereira²

RESUMO

Artigo submetido ao III SINESPP como parte da mesa temática “A proteção social e o trabalho em debate no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil”. Discute o trabalho e a gestão do trabalho na Política de Assistência Social/SUAS no contexto da pandemia da Covid-19. Resulta das reflexões e pesquisas desenvolvidas pela autora no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre a Pobreza e as Políticas Direcionadas à Pobreza - Gaepp/UFMA. Situa a crise da pandemia, o trabalho e a precarização dos trabalhadores do SUAS no bojo das determinações do atual modo de regulação capitalista. Conclui que embora a pandemia não seja responsável pela crise do capital ela coloca determinantes que acentuam ainda a crise capitalista assim como também aprofunda os processos de precarização da vida social, sobretudo, dos trabalhadores em geral e daqueles que se vinculam à Política de Assistência Social, em particular.

Palavras-chave: Assistência Social. Trabalho. Trabalhadores. Capitalismo. Crise capitalista e pandemia de Covid-19.

ABSTRACT

Article submitted to III SINESPP as part of the debating table. “the social protection and the labor in debate in the context of the Covid-19 pandemic in Brazil”. It discusses the labor and the management of the labor in Social Assistance policy/SUAS in the context of the Covid-19 pandemic in Brazil. It results from the reflexions and research developed by the author within the scope of the Study and Research Group on poverty and poverty-oriented policies - Gaepp/UFMA. It

¹ Mesa coordenada do Eixo Temático 4: Seguridade Social: Assistência Social, Saúde e Previdência, realizada durante o III Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas- SINESPP/UFPI.

² Assistente Social. Doutora em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas, professora do Departamento de Serviço Social da UFMA e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, membro do GAEPP (Grupo de Estudo e Avaliação da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza). e-mail eunicepereira.ufma@gmail.com.

situates the pandemic crisis, the work and the precariousness of SUAS workers in the midst of the determinations of the current mode of capitalist regulation. It concludes that although the pandemic is not responsible for the capital crisis, it poses determinants that further accentuate the capitalist crisis, as well as deepening the precarious processes of social life, especially for workers in general and those linked to the Social Assistance Policy, in particular.

Keywords: social assistance, labor, workers, capitalism, capitalist crisis and covid-19 pandemic

INTRODUÇÃO

O artigo aqui proposto e submetido a avaliação do III SINESPI é parte da mesa temática “A proteção social e o trabalho em debate no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil”. Discute a Política de Assistência Social, particularmente às condições laborais dos trabalhadores engajados no Sistema Único de Assistência Social (Suas), no Brasil no âmbito da pandemia da Covid-19. Resulta das reflexões e pesquisas desenvolvidas pela autora no Grupo de Estudos e Pesquisa sobre a Pobreza e as Políticas Direcionadas à Pobreza - Gaep, na Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

Considera que o sistema capitalista já vinha enfrentando, desde meados do século XX, uma crise sem precedentes com rebatimentos em todos âmbitos da vida social, inclusive, com a imposição de mudanças importantes, particularmente no mundo do trabalho e da produção. Entretanto, esse cenário de crise se aprofunda mais ainda quando se dissemina em todo o mundo a pandemia da Covid-19 decorrente da contaminação pelo novo Coronavírus.

A partir de então temos que as autoridades sanitárias em todo o mundo passam a recomendar medidas de segurança que vão desde o reforço dos cuidados com a higiene pessoal e também de coisas e objetos até o isolamento social, sobretudo, daqueles grupos populacionais mais suscetíveis ou de risco tais como: idosos, pessoas com histórico de doenças crônicas (diabéticos, hipertensos, cardíacos, gestantes, etc.), no intuito de reduzir o número de infectados e, ao mesmo tempo, evitar a sobrecarga dos sistemas de saúde.

Evidentemente, que a crise sanitária e as medidas restritivas que ela requisita afeta e impacta os interesses dos investidores capitalistas cuja racionalidade está orientada pela busca da manutenção de seus lucros. Assim, como bem coloca Brettas (2020, p. 11) parece ficar claro que: “[...] no mundo de produção capitalista, a produção de riqueza gera incompatibilidades com a garantia de vida da maioria da população”.

Na verdade, parece que a pandemia contribui para expor as contradições do modelo de produção capitalista, melhor dizendo, as tensões da relação capital trabalho que tem a força de trabalho como mercadoria e como tal reprodutora do valor, e que deve ser explorada, não importa em que condições. Por outro lado, também se mostra claro que, apesar dos avanços tecnológicos e dos maquinários, essa força de trabalho viva ainda é imprescindível para o processo produtivo, e, portanto, para a obtenção do lucro.

Pois, com assinala Fresu (2020, p. 42):

[...] essa crise tornou ainda mais evidente a contradição entre capital e trabalho. Para além das funções hegemônicas e demagógicas, o desespero do mundo dos negócios e a vontade avassaladora de reabrir fábricas e trazer os trabalhadores de volta à produção, confirmam uma verdade que, embora questionada desde o século XIX, não cessa de se manifestar: sem a exploração do trabalho não há lucro, sem lucro não há capital.

É deste cenário de acirramento da crise em todas as suas expressões e tensões³, portanto, de crescentes incertezas que o texto trata, buscando situar e debater o trabalho em geral, e as condições de trabalho dos trabalhadores inseridos na Política de Assistência Social, em particular, que mesmo antes do contexto da pandemia da Covid-19, já vivenciavam relações de trabalho precárias tanto nas formas de inserção quanto de alocação, mas quando se engajam nas ações de enfrentamento à pandemia, prestando atendimento à população mais empobrecida, veem crescer à sua condição de precarização outras dificuldades que estão expressas desde a falta de equipamentos de segurança até a ausência de planejamento das ações, além da tensão com os riscos iminentes de contaminação a que estão expostos, inclusive com casos de adoecimentos e óbitos.

³ Como bem assevera Gouvêa, 2020, p. 21 [...] Trata-se de uma crise orgânica de sobreacumulação e multidimensional (econômica – não apenas ‘financeira’ – política, geopolítica, hegemônica, ambiental, ‘civilizatória’ – e da própria noção de ‘civilização’, isto é, dos próprios valores da modernidade capitalista).

Conclui mostrando que, embora a pandemia não seja a causa da crise capitalista ela traz agravamentos a ela, seja pela necessidade do isolamento social, seja pela diminuição dos fluxos das trocas tanto das economias locais quanto daqueles segmentos de ponta que estão em movimentos financeiros transnacionalizados. Do ponto de vista do trabalho, ela também traz impactos significativos no tocante ao aprofundamento dos processos de precarização e flexibilização das relações de trabalho, acentuando mais ainda as estratégias perversas do modo de regulação capitalista contemporâneo que afetam a classe trabalhadora, em geral, e os trabalhadores da Política de Assistência Social, em particular.

2 O APROFUNDAMENTO DA CRISE CAPITALISTA, A PANDEMIA DA COVID-19 E OS REBATIMENTOS SOBRE O TRABALHO

É fato que, anterior à pandemia da Covid - 19, já vivenciávamos uma conjuntura mundial que tanto do ponto de vista econômico quanto ideopolíticas e apresentava bastante difícil e tensa, sobretudo, com o avanço do ideário ultra neoliberal de cariz conservador com conotações até fascistas que vem ganhando governos e adeptos em vários países, inclusive no Brasil, e que ganha força com o isolamento social, haja vista que as redes sociais favorecem a circulação das ideias⁴.

De acordo com Secco (2020, p. 71)

O confinamento do século XXI coincide com a ascensão do fascismo em vários países e uma inédita experiência virtual. Da Hungria à Polônia; da Itália à Grã-Bretanha; dos Estados Unidos às Filipinas; e em grande parte da América Latina, governos são conquistados por bandos fascistas ou permitem tranquilamente o seu fortalecimento.

Do ponto de vista do trabalho, a conjuntura mundial de crise capitalista já impunha para a classe trabalhadora processos que denotavam o esfacelamento da sociedade salarial através de estratégias de reestruturação e inovação que favoreciam o crescimento do desemprego, a incerteza quanto à possibilidade de reinserção em

⁴ De acordo com Secco, 2020, p. 72 [...] a popularização do WhatsApp, das redes sociais e o acesso massivo a comunicação pela internet expôs as pessoas à disseminação de ideias. Esse espaço é travejado pelos interesses mercantis, por informações e por desigualdades sociais (Santos, 1996 apud Secco, 2020).

atividades produtivas com garantia de direitos, expressos na flexibilização e precarização das relações de trabalho e das formas de ocupação.

Este quadro se acentua em países de economias periféricas e desenvolvimento tardio, como é o caso do Brasil, pois estas estratégias vão ser adotadas em um mercado de trabalho que originalmente ainda convivia setores econômicos arcaicos com formas precárias de emprego, crescente informalidade, baixos níveis de qualificação da força de trabalho e um frágil sistema de relações de trabalho.

Associado a isso, tem-se um conjunto de medidas de caráter contra reformista que passam a ser perseguidas e adotadas em maior ou menor vigor desde os anos 1990⁵, e que a partir do golpe de 2016⁶ se intensificam, pois, como bem apontam Lima; Pereira, 2019, p. 5:

Em 2016, o agravamento da crise político-institucional culminou com a aprovação pelo Congresso Nacional do impeachment da presidente Dilma Rousseff, tendo assumido o governo o Vice-Presidente da República, Michel Temer. Isso representou a vitória de um projeto conservador que passou a pôr em xeque importantes avanços experimentados pelo país, sobretudo na esfera social, ao longo da primeira década de 2000. Isto porque exatamente a esses avanços são atribuídas as principais causas do agravamento do déficit público, da aceleração da inflação e da queda significativa da taxa de crescimento do PIB, a qual regrediu de 2,7% para 0,1% entre 2013 e 2014, atingindo os índices negativos de 3,8% em 2015 e 3,6% em 2016. (IBGE, 2015; IMESC, 2017)

Desde então passam a preconizar a necessidade de um novo modelo de ajustes⁷, impondo “[...] rigorosos cortes de recursos, especialmente na área social, e a aprovação de reformas nos campos trabalhista e previdenciário de cunho extremamente regressivo do ponto de vista da classe trabalhadora” (LIMA; PEREIRA, 2019, p.6).

Nesse processo foram também aprovadas as Reformas Trabalhistas e da Previdência Social, além da Lei nº 13.429/2017, que ampliou o processo de flexibilização na medida em que criou novas regras que incrementam o leque de possibilidades para as terceirizações e para a contratação de trabalho temporário. Tais medidas têm

⁵ Considerando os limites deste texto, não iremos aqui debater todos os avanços e recuos presentes na conjuntura brasileira ao longo desse espaço temporal, mas não podemos ressaltar que temos clareza de que ela contém diferenças significativas.

⁶ Estamos nos referindo ao processo de impeachment deflagrado contra a Presidente eleita Dilma Rousseff sob a acusação de ter cometido crime de responsabilidade e que culminou na sua efetiva cassação no 17 de abril de 2016. Este Golpe Parlamentar radicalizou os compromissos com a agenda neoliberal, intensificando as medidas de contrarreformas, atacando e destruindo os direitos e conquistas históricas dos trabalhadores.

⁷ Trata-se na verdade, de um novo Regime Fiscal que passou a ser adotado a partir da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 55 de 2016, denominada de PEC do Teto dos Gastos Públicos.

impactos negativos sobre o mercado de trabalho, pois são estratégias de caráter regressivas e se colocam na perspectiva de redução de custos com contratação e de retirada de direitos dos trabalhadores.

É nesse quadro de desmonte de direitos e precarização do trabalho que os trabalhadores brasileiros se encontram, situação que tende a se agudizar com as determinações trazidas pela pandemia da Covid-19.

Pois, de acordo com Oliveira, Paiva e Ranzzini (2020, p. 230);

Desde 2014 o Brasil tem sofrido maiores ataques às políticas sociais, com ações restritivas nos orçamentos após sentir os efeitos da crise econômica mundial e principalmente após 2016, com a adoção de políticas ultraneoliberais, que vêm impondo desmontes nos direitos e nos frágeis sistemas públicos que compõem a proteção social. Este é o cenário em que nos encontramos a pandemia de infecção pela COVID-19 no início do ano de 2020. Políticas altamente precarizadas, sem condições adequadas de trabalho, com perdas aviltantes de recursos públicos para serem realizadas, com demissões e terceirizações de contratos profissionais.

Situação que também já estava presente na realidade de parte dos trabalhadores sociais implementadores das políticas sociais públicas executadas pelo Estado brasileiro, dentre estes encontram-se aqueles que estão operacionalizando as ações da Política de Assistência Social, que discutiremos no item a seguir.

3 OS TRABALHADORES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID – 19

De acordo com o que expomos nos itens anteriores, temos claro e reconhecemos que o processo de precarização e flexibilização das relações de trabalho não atingem somente os trabalhadores da Política de Assistência Social, haja vista que refletem as estratégias do modo de regulação capitalista contemporâneo que se direcionam para a classe trabalhadora em geral, destruindo seus direitos e afetando as suas condições de reprodução social.

É fato, também, que estas condições precárias e instáveis do mercado de trabalho brasileiro se agudizaram, sobretudo, a partir de 2016 quando foram implementadas pelo governo Temer, rigorosas medidas no bojo de um novo Regime Fiscal para o país, o que contribuiu mais ainda para o processo de desfinanciamento das

políticas sociais, em particular, aquelas componentes da Seguridade Social da qual a Política de Assistência Social é parte.

O resultado deste desfinanciamento contínuo processado pelos vários governantes brasileiros se expressa agora claramente no contexto da pandemia, reafirmando as inúmeras análises que apontavam a “perversidade” dessa estratégia e o quanto ela fragilizava a Seguridade Social brasileira, arcabouço político institucional que sustenta e organiza as três áreas importantes para a reprodução da classe trabalhadora: Saúde (SUS), Previdência Social e a Política de Assistência Social, através do SUAS, que se volta para o atendimento dos segmentos da população que estão em maiores desvantagens sociais.

De fato, não tem sido fácil trabalhar nesse contexto capitalista contemporâneo que tem colocado radicais transformações societárias e ampliado as desigualdades sociais (YAZBEK, 2016), situação que se complexifica mais ainda com a chegada ao país da pandemia do Corona Vírus, particularmente para os segmentos de: desempregados, subempregados, mulheres chefes de famílias, populações de rua, indígenas, quilombolas, população carcerária, etc.

Mas, podemos dizer que esse agravamento nas condições de vida e de trabalho afetou também os trabalhadores da Política de Assistência Social que já vivenciavam formas de inserção e de alocação precárias, além de um processo de trabalho esvaziado haja vista que executavam programas sociais minimalistas e compensatórios em estruturas físicas também ressentidas de condições adequadas de funcionamento. Sobre o esvaziamento do trabalho dos(as) assistentes sociais no contexto da Política de Assistência Social, Raichelis (2013) diz que esse fenômeno não está restrito aos trabalhadores desta Política em particular. Na verdade, é parte das mudanças impostas aos setores de serviços das mais diferentes conotações, públicos ou privados. Nesse sentido aponta que:

Tem sido reiterativo o discurso dos(as) assistentes sociais que atuam no âmbito do Suas, SUS e também em outras áreas profissionais, o envolvimento excessivo com o preenchimento de formulários e planilhas padronizadas numa tela de computador, a multiplicação das visitas domiciliares para fins de controle institucional das provisões e prestações sociais, a realização de cadastramento da população que, quando assumidos de forma burocrática e repetitiva, não agregam conhecimento e reflexão crítica sobre a realidade dos usuários e seus territórios de vivência, rebaixam a qualidade do trabalho

técnico e impedem que profissionais especializados possam realizar o trabalho intelectual nuançado para o qual estão (ou deveriam estar) capacitados a produzir (RAICHELIS, 2013, p. 624).

Ainda Raichelis (2013), ao discutir a proteção social e o trabalho do assistente social destaca que:

[...] o conjunto dos trabalhadores sociais, entre os quais o/a assistente social, é afetado pela insegurança do emprego, precárias e flexíveis formas de contratação com redução ou ausência de benefícios e direitos trabalhistas, intensificação do trabalho e das formas de controle, baixos salários, pressão pela produtividade e cumprimento de metas e resultados imediatos, ausência de horizontes profissionais de mais longo prazo, falta de perspectivas de progressão e ascensão na carreira, de políticas continuadas de capacitação profissional, entre outros (RAICHELIS, 2013, p. 625).

Yazbek (2014, p. 667), também aduz que o contexto contemporâneo provoca a instabilidade do trabalho na medida em que promove a “[...] ruptura entre trabalho e proteção social, condição que vai redefinir as bases dos sistemas de proteção social e as intervenções do Estado no âmbito das políticas sociais”.

Com efeito, no caso particular dos trabalhadores da Política de Assistência Social temos que, no geral, possuem vínculos instáveis, poucos são concursados, os salários que auferem são muito baixos e inexistem Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) conforme preconiza a NOB-RH/SUAS/2006. Além disso, do ponto de vista numérico, ainda são insuficientes para desenvolver as ações compatíveis com o desenho da Política.

É com esse histórico e perfil que a Política de Assistência Social e seus trabalhadores são instados à condição de executores de serviços essenciais⁸, a se engajarem nas ações de enfrentamento aos efeitos nefastos da Covid-19. E esse engajamento contribui mais ainda para a agudização dessa realidade de trabalho em condições precárias. Pois, é fato que, mesmo com todos os revezes que tem enfrentado, a Política de Assistência Social, através do SUAS, construiu uma notável capilaridade em todo o país, está presente nos 5.570 municípios brasileiros com 8.381 unidades de Centros de Referência da Assistência Social - CRAS, e nestes equipamentos conta com equipes de trabalhadores que, mesmo algumas vezes incompletas, com condições de

⁸ Os serviços essenciais no âmbito da Pandemia de Covid-19 foram normatizados, inicialmente pelo Decreto Presidencial nº 10.282/2020 que depois foi seguido por Notas Técnicas e Orientações do Ministério da Cidadania.

inserção e contratação precárias, vão estar nesse contexto da Pandemia do Covid-19 assumindo suas responsabilidades e compromissos, com a Política, e, sobretudo, com o público que chega às unidades em busca dos serviços.

São estes profissionais que “[..] vão estar na relação direta do atendimento à população usuária dos serviços, que vivencia(m) a escassez de acesso a direitos”. Associado a isto, também padecem da falta de repasse de informações que estejam ancoradas num Plano de Contingências com a definição de protocolos de atendimentos, com treinamento e repasse de informações sobre as medidas de segurança e proteção, como, por exemplo, os chamados EPIs⁹, que nem sempre estão disponíveis.

Cabendo destacar que esse despreparo associado ao “descaso” com os esquemas de segurança, haja vista que nem sempre existem, têm colocado em risco à saúde destes trabalhadores, inclusive, com o registro de óbitos em vários estados brasileiros.

Pois, como demonstra Silva (2020, p. 64-66), a chegada da pandemia provocou atropelos e “[...] correria” estatal para garantir medidas de contingenciamento da pandemia na tentativa de ‘remediar’ em dias, o estrago dos últimos 4 anos”. Por outro lado, ainda segundo a mesma autora,

Enquanto as tramitações ocorrem na esfera federal, o solo concreto onde o SUAS acontece, isto é, os municípios, segue em atropelos, arranjos e desesperos das equipes e, por vezes, desmandos das gestões locais. Fóruns Estaduais de trabalhadores do SUAS, como o FETSUAS/RJ, fazem denúncias sobre as condições de trabalho dos profissionais que estão na linha de frente para gerir o “caos” e manter serviços e atendimentos (sem o respaldo de planejamento e mecanismos de proteção) (SILVA, 2020, p. 64-66).

Tais atropelos e desencontros demonstram o sucateamento da Política de Assistência Social que vinha construindo, desde a década de 1990, um arcabouço teórico, político institucional e normativo que buscava consolidar essa Política pública como política de proteção, processo que se efetivou através de muita luta e embate político de diversos sujeitos sociais coletivos e que fez a Política transitar do campo assistencial caritativo para o patamar de afiançadora de direitos para aqueles que

⁹ Equipamentos de Proteção Individual.

historicamente estiveram destituídos do estatuto de cidadão. Mas ficou evidente, como bem assinala Silva (2020, p. 65), “[...] que políticas protetivas não se estruturam do dia para a noite e que paliativos não resolvem as fragilidades que o SUAS vem carregando”.

4 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

Ao concluir o trabalho, podemos dizer que à crise sanitária que o mundo contemporâneo passa a enfrentar tem se constituído no maior desafio do século XXI, considerando a velocidade que a contaminação se dissemina, o grau de letalidade, a ausência de conhecimentos científicos mais seguros acerca do próprio vírus, inclusive, que oriente a definição de protocolos mais acertados para o tratamento dos infectados e, sobretudo, a descoberta de uma vacina que seja capaz de neutralizar a ação do processo de contaminação.

Do mesmo modo, também compartilhamos a ideia de que essa crise pandêmica, embora acentue e coloque determinantes que impactam as economias em todo o mundo, não é a responsável pela crise presente no modelo de acumulação capitalista. Até porque o processo de acumulação já se vem demonstrando crise desde meados dos anos 1970, em decorrência da perda do ritmo de crescimento das economias nos mesmos patamares que experimentavam desde o segundo pós-guerra. Em relação à Política de Assistência Social, também temos claro que ela sofreu um processo contínuo de desfinanciamento por parte dos diferentes governos brasileiros, situação que se intensificou a partir da aprovação da EC/95 que limitou os gastos públicos por vinte anos, o resultado deste desfinanciamento se expressa claramente agora no contexto da pandemia, reafirmando as inúmeras análises que apontam a “perversidade” dessa estratégia e o quanto ela fragilizou a Seguridade Social brasileira da qual essa Política é parte.

É, portanto, com fragilidades que a Política de assistência Social e seus trabalhadores vão se inserir nas ações de atendimento às populações usuárias de seus serviços que são trabalhadores(as) que veem suas condições de vida se agravarem em razão da precariedade das habitações e do saneamento, do desemprego, das condições de saúde, da ausência de rendimentos vida, enfim da pobreza e desigualdade que os atingem em todo o país, e que as medidas sanitárias com vistas à contenção da curva de

contaminação pelo Corona vírus vão incidir mais fortemente sobre estas pessoas e suas famílias dificultando ainda mais as suas vidas em razão do desamparo e desproteção a que estão expostos historicamente.

No que concerne aos trabalhadores, podemos concluir que eles também veem sua situação laboral se agravar, pois, as precárias condições de trabalho seguem no contexto da pandemia e se presentificam na ausência ou inadequação dos equipamentos de segurança individual, na ausência de treinamentos para trabalhar no contexto da pandemia (inclusive, para evitarem os riscos de contaminação, saberem se cuidar e falta de planejamento e coordenação das ações que passam a realizar. De acordo com os resultados de um *survey online* aplicado entre os dias 15/04 a 01/05/2020, por pesquisadores da FGV e do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB FGV-EASP), com 439 profissionais de todo o Brasil muitas destas questões ficam evidenciadas, como demonstrado a seguir quando:

[...] Apenas 12,98% do total de respondentes afirmou que participou de treinamentos para lidar com o coronavírus ou que recebeu diretrizes sobre como atuar. Ademais, 74, 26% (cerca de 339) dos respondentes relataram que tiveram suas dinâmicas de trabalho afetadas com a crise (NEB FGV-EASP, 2020, p. 7-8).

Além disso os entrevistados também relataram muito medo de contaminação (90,66%), o que parece compreensível uma vez que mais de 80% disseram que não estão preparados ou não souberam responder se sentiam preparados para atuar em meio à pandemia. Sendo que 61,50% alegou que não recebeu EPI para trabalhar na pandemia o que indica que estes trabalhadores estão sob altos riscos de contaminação pela Covid-19, o que pode explicar os casos registrados de alguns óbitos destes trabalhadores da Política de assistência Social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS- NOB-RH/SUAS**. Brasília, DF, dez. 2006.

BRETTAS, Tatiana. Defender a vida é preciso, a economia não. In. MOREIRA, Elaine *et al* (Orgs.). **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 – ISBN 978-65-86155-01-3 (versão online).

FRESU, Gianni. Entre pandemia e crise orgânica: contradições e narrativas hegemônicas do capitalismo em colapso. In. LOLE, Ana; STAMPA, Inez; GOMES, Rodrigo Lima R. (Orgs.), **Para além da quarentena: reflexões sobre crise e pandemia**. Disponível em: <https://morula.com.br/produto/para-alem-da-quarentena-reflexões-sobre--crise-e-pandemia>. Acesso em: 28 maio 2020.

GOUVÊA, Marina Machado. A culpa da crise não é do vírus. In. MOREIRA, Elaine *et al* (Orgs.). **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. ISBN 978-65-86155-01-3 (versão online).

LIMA, Valéria Almada; PEREIRA, Maria Eunice F. Damasceno. O Trabalho e sua Contextualização na Realidade Brasileira; Anais do XVI Encontro Nacional da ABET, ISSN: 2318-9517, disponível em www.abet2019.sinteseeventos.com.br/simpósio/public.

LOLE, Ana; STAMPA, Inez; GOMES, Rodrigo Lima R. Crise e pandemia da Covid – 19 – leituras interseccionais. In. LOLE, Ana; STAMPA, Inez; GOMES, Rodrigo Lima R. (Orgs.), **Para além da quarentena: reflexões sobre crise e pandemia**. Disponível em: <https://morula.com.br/produto/para-alem-da-quarentena-reflexões-sobre--crise-e-pandemia>. Acesso em: 28 maio 2020.

LOTTA, Gabriela; MAGRI, Giordano; LIMA, Débora Dossiatti de. SILVA-LIMA, Fernanda; CORRÊA, Marcela; BECK, Amanda. **A Pandemia de Covid e os profissionais da assistência social no Brasil**. Nota Técnica, Fundação Getúlio Vargas; NEB/EAESP, 2020.

OLIVEIRA, Antônio Carlos de; PAIVA, Ariane Rego de; RIZZINI, Irene. As/os assistentes sociais na linha de frente: violência e violações de direito na pandemia da Covid- 19. In: LOLE, Ana; STAMPA, Inez; GOMES, Rodrigo Lima R. (Orgs.), **Para além da quarentena: reflexões sobre crise e pandemia**. Disponível em: <https://morula.com.br/produto/para-alem-da-quarentena-reflexões-sobre--crise-e-pandemia>. Acesso em: 28 maio 2020.

RAICHELIS, Raquel. Proteção social e trabalho do assistente social: tendências e disputas na conjuntura mundial de crise, **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 116, out./dez. 2013.

SECCO, Lincoln. A epidemia e o fascismo. In. LOLE, Ana; STAMPA, Inez; GOMES, Rodrigo Lima R. (Orgs.). **Para além da quarentena: reflexões sobre crise e pandemia**. Disponível em: <https://morula.com.br/produto/para-alem-da-quarentena-reflexões-sobre--crise-e-pandemia>. Acesso em: 28 maio 2020.

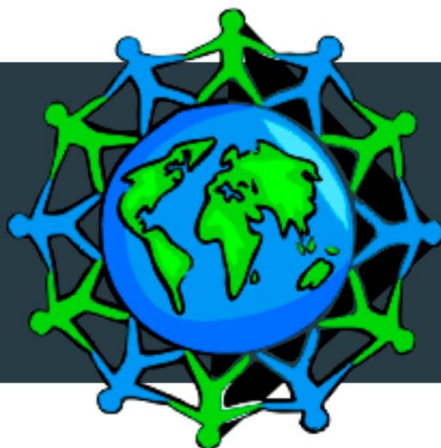
SILVA, Mossicleia Mendes da. Sistema Único de Assistência Social: entre o desmonte e a condição de serviço essencial no contexto da pandemia. In. MOREIRA, Elaine *et al* (Orgs.). **Em tempos de pandemia: propostas para a defesa da vida e de direitos sociais**,

Rio de Janeiro: UFRJ, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Escola de Serviço Social, 2020 – ISBN 978-65-86155-01-3 (versão online).

SILVA, Percival Tavares. Precarização do trabalho em tempos de pandemia Covid -19. In: LOLE, Ana; STAMPA, Inez; GOMES, Rodrigo Lima R. (Orgs.). **Para além da Quarentena: reflexões sobre crise e pandemia**. Disponível em: <https://morula.com.br/produto/para-alem-da-quarentena-reflexões-sobre--crise-e-pademia>. Acesso em: 28 maio 2020.

YAZBEK, Maria Carmelita. Prefácio In. TEIXEIRA, Solange Maria (Org.). **Política de assistência social e temas correlatos**. Campinas: Papel Social, 2016. p. 13-16.

_____. A dimensão política do trabalho do assistente social, **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 120, out./dez. 2013.



Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI

III SINESPP

20 a 24
OUTUBRO
2020

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

MESA COORDENADA EIXO 4

A PROTEÇÃO SOCIAL E O TRABALHO EM DEBATE NO CONTEXTO DA
PANDEMIA DO COVID-19 NO BRASIL

O AVANÇO DO DEBATE E A FORMULAÇÃO DE PROPOSTAS DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA PARA A PROTEÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19¹

THE ADVANCE OF THE DEBATE AND THE FORMULATION OF INCOME TRANSFER PROPOSAL FOR SOCIAL PROTECTION IN THE CONTEXT OF THE COVID-19 PANDEMY

Maria Ozanira da Silva e Silva²

RESUMO

O artigo é referenciado em estudos e pesquisas desenvolvidas pela autora. Aborda diferentes modalidades de programas de transferência de renda: programas focalizados, mas não condicionados; programas focalizados e condicionados e renda básica universal; desenvolve discussão sobre a prevalência de transferências monetárias para proteção social, destacando suas funcionalidades para os beneficiários e para a manutenção e expansão da economia capitalista; caracteriza o Auxílio Emergencial, criado pelo governo brasileiro para mitigar a ampliação do desemprego e da pobreza no Brasil no contexto da epidemia da Covid-19 e pontua o debate e propostas emergentes para transformar o Auxílio Emergencial num programa de transferência de renda permanente. Destaca como principal conclusão a prevalência de programas de transferência de renda para proteção social pós anos 1990 e o avanço do debate e inclusão da renda básica na agenda internacional e brasileira na sociedade capitalista contemporânea.

Palavras-chaves: Programas de Transferência de Renda. Proteção Social. Focalização. Universalização.

ABSTRACT

The article is referenced in studies and research developed by the author. It addresses different modalities of the income transfer programs: focused, but not conditioned programs; focused and conditioned programs and universal basic income; develops a

¹ Mesa coordenada do Eixo Temático 4: Seguridade Social: Assistência Social, Saúde e Previdência, realizada durante o III Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas- SINESPP/UFPI.

² Assistente Social. Doutora em Serviço Social, Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Coordenadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza (GAEPP www.gaepp.ufma.br), da mesma Universidade, e pesquisadora, nível IA, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). E-mail: maria.ozanira@gmail.com.

discussion about the prevalence of monetary transfers for social protection, standing out its functionalities for the beneficiaries and for the maintenance and expansion of the capitalist economy; it characterizes the Emergence Aid Program, created by Brazilian government to mitigate the increase in unemployment and poverty in Brazil in the context of the Covid-19 and points out the debate and the emergent proposals to transform the Emergence Aid Program into a permanent income transfer program. The principal conclusion emphasis the prevalence of the basic income in the Brazilian and the international agenda in the contemporary capitalist society.

Keywords: Income Transfer Programs. Social Protection. Focusing. Universalization.

INTRODUÇÃO

Em termos internacionais, o debate e ampliação de práticas do que estou denominando de programas de transferência de renda, cujo benefício é uma um quantitativo monetário destinado a pessoas ou a famílias, se amplia a partir dos anos 1980. Esse é um período de grandes transformações econômicas e tecnológicas, produzindo profundas alterações no mercado capitalista, com ampliação da mundialização e concentração do capital sob a hegemonia do capital financeiro. Nesse mesmo contexto vêm ocorrendo os processos de contrarreforma do Estado, ampliando-se as demandas para atender ao crescente segmento de trabalhadores desempregados ou inseridos precariamente no mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que se coloca a necessidade de um Estado mínimo como pressuposto do neoliberalismo. Essa é uma conjuntura de elevação dos índices de pobreza e de extrema pobreza, com a adoção de um processo de prevalência dos programas de transferência de renda nos países de capitalismo avançado. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012). Nesse contexto, muitos países da Europa passam a adotar programas de garantia de renda mínima, com benefícios destinados a crianças; a famílias com crianças dependentes; a idosos, a inválidos, a trabalhadores de baixas rendas, com destaque à denominada renda mínima de inserção profissional e social. (SUPLICY, 2002; PAUGAM, 1999).

Na América Latina é a partir da segunda metade dos anos 1990 que os Programas de Transferência de Renda marcam seu surgimento e expansão numa conjuntura que põe a necessidade de enfrentamento dos elevados índices de trabalho precário,

informal e de baixa remuneração, de desemprego e da grande incidência da pobreza e da extrema pobreza. Coloca-se, então, demanda pela elevação de gastos sociais, todavia, a intervenção social passa a priorizar propostas de formato focalizado na pobreza e na extrema pobreza, em detrimento dos pressupostos da universalização. É notória a tentativa de articulação das medidas de proteção social ao desenvolvimento econômico, que passa a ser concebido como eixo potencializador desse desenvolvimento (CEPAL, 2009). Tem-se, por conseguinte, o surgimento e ampliação de Programas de Transferência de Renda em diversos países da América Latina (SILVA, 2014b).

Sobre os programas de transferência de renda no Brasil, tem-se, em 1991, um Projeto de Lei do então Senador Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores (PT), para instituição do *Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM)* destinado a todos os brasileiros residentes no país, maiores de 25 anos de idade, com renda de até três salários-mínimos (SM) que, mesmo tendo sido aprovado pelo Senado, não foi implantado.

Em 1995 instituem-se, nos municípios de Campinas, Ribeirão Preto e Santos, todos em São Paulo, programas tipo renda mínima e, em Brasília, foi criado o Programa Bolsa Escola. Esses programas inspiraram a criação progressiva de muitos outros em diversos municípios e Estados brasileiros.

Em 1996 tem-se dois programas nacionais: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Todavia, somente a partir de 2001 é que podemos falar na prevalência de programas de transferência de renda no Brasil, com a implantação da denominada *Rede de Proteção Social*³.

Segue-se com o Programa Bolsa Família, criado em 2003, enquanto, produto da unificação dos programas federais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale-Gás e Cartão Alimentação, constituindo-se no maior programa de transferência de renda da América

³ Essa Rede de Proteção Social representou um esforço de articulação de programas compensatórios de transferência de renda, destacando-se o BPC, o PETI, o Programa Agente Jovem, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação, o Programa Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e o Programa Cartão Alimentação.

Latina, com repercussões internacionais por inspirar várias iniciativas em diversos continentes.

O Bolsa Família foi considerado o primeiro passo⁴ para implantação de uma Renda Básica de Cidadania⁵ em 8 de janeiro de 2004 mediante a sanção de um Projeto de Lei de autoria do então Senador Eduardo Suplicy, principal mérito foi iniciar um processo de debate sobre a Renda Básica no Brasil.

Finalmente, há que se destacar, no processo de prevalência de programas de transferência de renda para proteção social dos mais pobres no Brasil, a criação pelo Governo Federal, em 7 de abril de 2020, do Auxílio Emergencial enquanto resposta para mitigar o avanço do desemprego e da pobreza em consequência do isolamento social demandado para o enfrentamento da pandemia da Covid-19.

Demonstrado o percurso histórico da prevalência de programas de transferência de renda para proteção social, especificamente no Brasil, no contexto do denominado neoliberalismo, uma questão central precisa ser colocada: por que a prevalência de programas sociais cujo benefício é uma transferência monetária? O pressuposto que venho construindo para uma possível explicação é ser a transferência monetária revestida de três funções que legitimam e destacam esses programas: ao mesmo tempo que atendem a necessidades básicas dos pobres, dinamizam a economia e contribuem para legitimação dos governantes.

Para abordar o tema em foco, além desta introdução, sigo apresentando uma discussão problematizadora das diversas modalidades de programas de transferência de renda⁶, com destaque à caracterização e o avanço do debate da renda básica, para seguir com o Auxílio Emergencial, destacando seus limites e possíveis contribuições, para então apresentar algumas reflexões a título de conclusão.

⁴ Venho desenvolvendo reflexões que problematizam a possibilidade de o Bolsa Família constituir-se efetivamente no primeiro passo para implantação de uma Renda Básica no Brasil. Veja, a propósito, trabalhos apresentados no 14th (2012); no 15th (2014) e no 17th (2017) Congressos Internacionais da Basic Income Earth Network (BIEN): Silva (2012), Silva (2014a) e Silva e Lima (2017).

⁵ A Renda Básica de Cidadania se propõe a disponibilizar para todos os brasileiros, e estrangeiros legais residentes no país há mais de cinco anos, um benefício suficiente para atender despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, saúde e educação.

⁶ Essa discussão é melhor explicitada e aprofundada no item que trata das modalidades de programas de transferência de renda.

2 MODALIDADES DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: a Renda Básica em debate

Falar de programas de transferência de renda coloca inicialmente a necessidade de explicitação do entendimento de que existem diferentes modalidades desses programas: programas de transferência de renda focalizados, mas sem condicionalidades (Exemplos: BPC e Benefício Emergencial); programas de transferência de renda focalizados e com condicionalidades (Exemplo: Bolsa Família) e renda básica (Exemplo: *Alaska Dividendo*⁷).

Na literatura são ainda encontradas denominações como renda mínima, bolsa escola, dividendo social, entre outras.

No espaço do presente texto proponho me deter e explicitar mais especificamente a renda básica, por ser esse termo usado, por vezes, para designar qualquer tipo de programa de transferência de renda e por vir se ampliando significativa discussão nacional e internacional sobre a necessidade e as possibilidades ou não de ser adotada a renda básica no contexto pós-epidemia da Covid-19. A Renda Básica no debate é apontada como a melhor alternativa de política social para oportunizar a justiça social e a distribuição da riqueza socialmente produzida, com vistas à diminuição da crescente desigualdade social decorrente da forma de produção e circulação de bens e serviços no âmbito das sociedades capitalistas. A função aí posta para a renda básica é de ir além e superar o que tem alcançado os programas de transferência de renda focalizados, com condicionalidades ou não: tão somente mitigar a pobreza e atender a situações emergenciais.

Nestas reflexões, o entendimento conceitual de renda básica é referenciado nas construções teórico-conceituais da Basic Income Earth Network (BIEN), instituição internacional que vem formulando concepções e acompanhando práticas ao redor do mundo. Nos termos da BIEN, a renda básica é uma transferência monetária periódica, em dinheiro, individual, universal e incondicional, sem testes de meios, independente de renda e do trabalho⁸. Essa concepção é reafirmada por Standing (2017), que entende

⁷ Alaska Dividendo é um programa de renda básica mantido pelo Fundo Permanente do Alaska constituído por royalties de petróleo, destinado a todos os habitantes há mais de 35 anos, fazendo desse Estado um dos dois menos desiguais dos Estados Unidos.

⁸ Ampla estudo sobre concepção de renda básica e experiências ao redor do mundo, veja em Silva e Lima (2019).

ser a renda básica uma transferência monetária para alguém que lhe permita viver em segurança, ter alimentação suficiente, ter acesso a serviços de educação e saúde, para participar na sociedade e permanecer acima da linha de pobreza. Significa dizer que os programas de renda básica não dispensam, mas reafirmam a necessidade de ações universais de saúde, educação e segurança.

Seguindo as orientações da BIEN, da qual é filiada, a Rede Brasileira de Renda Básica expressa sua concepção nos seguintes termos: “[...] uma **renda básica** é um pagamento em dinheiro periódico entregue incondicionalmente a todos individualmente, sem necessidade de testes de meios ou requisitos de trabalho.” (REDE BRASILEIRA DE RENDA BÁSICA, [2019?], grifo nosso). Destaca ainda cinco características qualificadoras da Renda Básica: periodicidade, pagamento em dinheiro, individual, universal e incondicional. Todavia, admite existir ampla variedade de propostas denominadas de renda básica em implementação em vários países, as quais diferem em muitos aspectos: valores financeiros transferidos; periodicidade das transferências; fonte de financiamento, sendo na maioria, experiências pilotos localizadas⁹.

Buscando entender a viabilidade de criação e implementação de uma Renda Básica Universal, Guy Standing (2020), ideólogo, em entrevista, reafirma que a Renda Básica Universal é uma transferência monetária para todas as pessoas, tanto quem tem emprego ou não. Tentando responder à questão central do financiamento sempre colocada nos debates, propõe que o Estado pode manter uma Renda Básica Universal utilizando-se inicialmente de políticas monetárias, instituindo, por exemplo, um fundo nacional de capital constituído e mantido por impostos sobre a riqueza e sobre danos causados por atividades nocivas para a ecologia, iniciando-se por imposto de carbono e outros combustíveis, devendo, a longo prazo, utilizar-se de políticas fiscais.

Entendo que cada país pode buscar fontes de financiamento para sua proposta a partir de sua realidade, como tributação dos mais ricos; destinação de *royalties* do petróleo, como o faz o Estado do Alaska, ou de outros produtos (gás). O importante é que a renda básica deve ser universal, para todos, podendo os mais ricos devolverem o benefício recebido, mediante o seu imposto de renda. A universalidade do benefício

⁹ A propósito veja: Suplicy (2017), Torry (2019) e o site da Rede Brasileira da Renda Básica ([2019?]).

simplifica, tem baixos custos de administração e reduz possibilidades de corrupção, aspectos estes presentes nos programas focalizados.

Outro aspecto largamente indicado pelos críticos de programas de transferência de renda, em geral, e da renda básica, em particular, é a possibilidade de desincentivo ao trabalho. Aqui defendo que o valor da transferência monetária de um programa de renda básica seja suficiente para manutenção de condições de vida aceitáveis para todos, pois o primeiro direito que temos é o da sobrevivência. Nesse sentido, a renda básica pode, sim, desincentivar o trabalho, mas o trabalho precário, degradante e escravo. Isso porque o público beneficiário conquista possibilidade de negociar seus direitos, o que entendo como mérito desses programas.

É importante ainda no espaço dessa reflexão destacar a ampliação do debate e apresentação de propostas para implantação de programas de transferência de renda mais abrangentes e até massivos, inclusive de renda básica. Nesse sentido, Ferreira (2020), no artigo *Uma via expressa para a Renda Básica Universal?* destaca a ampliação do debate em diversos países sobre Renda Básica¹⁰, mais especificamente no contexto da crise sanitária e econômica que vem se ampliando por conta da epidemia da Covid-19. Inclusive vem sendo colocado o que Ferreira (2020) denomina de renda básica parcial, por apresentar alguns componentes da renda básica, menos sua universalidade. Com esse raciocínio, o autor destaca a relevância de programas de transferência de renda massivos, como o Benefício Emergencial instituído do Brasil. Todavia, como considerei em Silva (2020), falar-se de uma renda básica emergencial e parcial de larga escala, exemplificando com o Auxílio Emergencial, contribui, sim, mas para o que venho me referindo como prevalência de programas de transferência de renda no contexto brasileiro e latino americano para proteção social. Nesse debate mantenho a concepção de renda básica, necessariamente universal, incondicional e individual. Ademais, falar-se em renda básica emergencial e parcial pode naturalizar e confundir o debate sobre a Renda Básica Universal, podendo estabelecer indistinção entre um programa de transferência de renda emergencial; um programa de transferência de renda não

¹⁰ Essa assertiva a respeito da ampliação do debate sobre Renda Básica na conjuntura mundial da epidemia da Covid-19 vem sendo colocada por vários autores, entre estes: Bollain e Guanche (2020), Lain, Reventós e Alabao (2020), Standing (2020) e Torry (2020).

condicionada, um programa de transferência de Renda condicionada e a Renda Básica Universal, o que aliás vem alimentando práticas denominadas de renda básica, reduzindo a renda básica em vários países a experiências localizadas (pilotos) e focalizadas que não conseguiram se consolidar (SILVA, 2020). Isto poque:

Around the world we have seen legislators, journalists, think tanks, researchers, campaigners, and many others, calling for an emergency Basic Income. This is clearly to be welcomed. Also to be welcomed are changes to existing benefits systems that take them closer to being Basic Incomes. What is not to be welcomed is the use of the term 'Basic Income' for benefits that are not genuine Basic Incomes: that is, they are not 'a periodic cash payment unconditionally delivered to all on an individual basis, without means test or work requirement' (TERRY, 2020, p. 2).

Portanto, o uso indevido do termo renda básica pode confundir e dificultar a condução de um debate racional, procurando tornar iguais o que é diverso.

3 PROBLEMATIZANDO O AUXÍLIO EMERGENCIAL: limites e possíveis contribuições

O contexto vivenciado pela sociedade brasileira a partir de março de 2020, quando se inicia a expansão da epidemia da Covid-19 no país, cria, segundo o Centro de Estudos da Metrópole da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLch) da Universidade de São Paulo (USP, 2020), um novo grupo de vulneráveis constituído por mulheres e homens brancos, com curso superior completo e vínculos mais estáveis, inseridos em serviços *não essenciais* ou em *setores essenciais* mais economicamente afetados. Esse grupo se soma ao amplo segmento de trabalhadores informais composto principalmente por mulheres e homens negros, grupos que mantêm vínculos instáveis com o mercado, desprovidos de contrato de trabalho e seguridade social. Segundo a fonte citada, 75,5 milhões de pessoas, 81% da força de trabalho no Brasil, vivenciam algum tipo de vulnerabilidade em razão dos efeitos da pandemia da Covid-19.¹¹

É para mitigar essa realidade que foi criado pelo governo federal o Auxílio Emergencial mediante o Projeto de Lei nº 3023, de 1 de janeiro de 2020, produto de pressões de movimentos de várias associações civis, economistas, cientistas sociais e

¹¹ O estudo citado, para classificar a vulnerabilidade, leva em conta as características dos vínculos, posições no emprego e o desempenho das empresas (utiliza dados de geolocalização e receita/faturamento) após as medidas de isolamento social.

pressão das pessoas afetadas pela pobreza e desemprego. Trata-se de um programa massivo de transferência de renda não condicionada, mas altamente focalizado, lançado no dia 07 de abril de 2020, cujo benefício é de R\$ 600,00 mensais, com duração inicial de três meses e posterior extensão por mais dois meses, mas em valor possivelmente inferior. (BRASIL, 2020a).

O público alvo do Auxílio Emergencial é constituído de microempreendedor individual; contribuinte individual ou facultativo do Regime Geral da Previdência Social; trabalhador informal inscrito no Cadastro Único (CadÚnico) do governo federal ou em cadastro junto à Caixa Econômica Federal (CEF) e beneficiário do Bolsa Família. Esse público deve enquadrar-se nos seguintes critérios para acesso ao benefício: ter mais de 18 anos; renda per capita familiar de meio salário mínimo ou renda familiar mensal total de até três salários mínimos; não ter tido rendimentos tributáveis em 2018. Ademais, no máximo, duas pessoas por família podem receber o benefício de R\$ 600,00, sendo que mulheres chefes de famílias têm direito a receber o benefício em dobro¹².

Expor sobre o Benefício Emergencial é necessário apontar frequentes problemas que vêm sendo identificados para o acesso e na implementação do benefício. Para o acesso, o maior destaque é a existência de 7,4 milhões de pessoas elegíveis para receber o benefício que vivem em domicílios que não têm acesso à internet (REDE DE PESQUISA SOLIDÁRIA, apud UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2020), além de dificuldades com o manejo do aplicativo. Na implementação, os problemas se iniciam com a falta de planejamento para distribuição do benefício, gerando aglomerações que ampliam a potencialidade do contágio; dificuldades de acesso junto às agências pagadoras; distorções na concessão e denúncia de uso indevido do benefício; falta de transparência na seleção do público demandante; informações desencontradas e atrasos nos pagamentos, além de demora no processo de análise de solicitações.

Esses problemas estão diretamente relacionados com a focalização adotada para determinação do público alvo e pela indicação de inúmeros critérios de acesso, aliás essa é uma desvantagem de programas focalizados em relação a programas universais.

¹² Posteriormente, o público alvo do Benefício Emergencial foi ampliado pelo Projeto de Lei nº 873, de 3 de abril de 2020 de autoria do senador Randolfe Rodrigues (Rede-AP) com a inclusão de catadores de material reciclável, seringueiros, taxistas, mototaxistas, motoristas de aplicativos, manicures, diaristas e pescadores artesanais, permitindo também que mães adolescentes, mesmo com menos de 18 anos, recebam o benefício. (BRASIL, 2020c).

Todavia, apesar de problemas e limites do Benefício Emergencial, há que se indicar alguns pontos positivos, como atendimento de uma situação de avanço do desemprego, perda de renda e incremento da pobreza. Ademais, o Benefício Emergencial é um programa sem condicionalidades e de elevado alcance, sendo previsto pelo governo o atendimento de até 70 milhões de pessoas e, sobretudo, tem o mérito de estar ampliando o debate sobre a necessidade da proteção social dos mais pobres por meio de transferência de renda, inclusive contribuindo, largamente, para o retorno do debate e circulação de propostas sobre a renda básica.

Assim, fragilidades e problemas evidenciados pelo Benefício Emergencial estão recolocando o debate sobre renda básica iniciada pelo vereador Eduardo Suplicy do PT há cerca de trinta anos. Sua incansável militância em defesa da renda básica, enquanto membro e presidente de honra da BIEN, contribuiu para implantação, em 2019, da Rede Brasileira de Renda Básica, mencionada anteriormente. Assim, a renda básica universal e permanente, considerada por muitos uma utopia, vem se ampliando no debate internacional e nacional e se concretizando mediante algumas propostas, embora muitas dessas propostas não expressem a concepção e a possibilidade de uma Renda Básica Universal, mas estão despertando interesses de investigadores e economistas orientados por diferentes vertentes.

A título de ilustração, tem-se algumas iniciativas em apreciação no legislativo brasileiro. Entre estas: **Renda Básica Permanente**, Projeto de Lei 873/2020 de autoria do senador Randolpho Rodrigues (Rede do AP); **Renda Básica de Cidadania**, Projeto de Lei 2742/2020 do senador José Serra (PSDB-SP); **Renda Básica Brasileira**, Projeto de Lei 3023/2020 de autoria do deputado Eduardo da Fonte (PP-PE).

Pesquisadores da Universidade Federal de Pernambuco vêm desenvolvendo estudos sobre transferência de renda e elaborando uma proposta de renda básica para todos os brasileiros, propondo benefício no valor de R\$ 406,00, com financiamento do imposto sobre renda para pessoas físicas e empresas. Na mesma direção, no contexto da crise do trabalho gerada pela pandemia e de dificuldade de a economia brasileira retomar à estabilidade e crescimento e o reconhecimento da importância do Estado, trabalhadores ligados à Central Única dos Trabalhadores estão elaborando projeto para criação de renda mínima permanente, cujo financiamento indicado é a criação de

imposto sobre grandes fortunas, conforme já previsto pela Constituição Brasileira de 1988.

No contexto do debate posto sobre a criação de uma renda básica ou mesmo de uma renda mínima massiva e focalizada na conjuntura de pandemia da Covid-19 no Brasil, começa a ter-se a visibilidade do contingente de cerca de 38 milhões de trabalhadores informais atendidos pelo Auxílio Emergencial. Com essa referência, o Ministro da Economia Paulo Guedes, retoma a discussão sobre a transformação do Bolsa Família, propondo inserir os trabalhadores informais que recebem o Auxílio Emergencial de R\$ 600,00. Esse incômodo do governo em manter o Bolsa Família vem sendo explicitado desde meados de 2019. (SILVA, 2020). Isso porque esse é o programa social de mais ampla dimensão já implantado no Brasil nos governos do PT e implementado com alta aprovação da população pobre. Assim a proposta é que o Bolsa Família seja transformado no Renda Brasil para ostentar o logotipo do governo Bolsonaro e para que, em busca da aprovação de seu governo, em declínio, possa ter um programa só seu.

4 CONCLUSÃO

O conteúdo do presente artigo contém um esforço de apresentar e problematizar o desenvolvimento de Programas de Transferência de Renda no mundo e na América Latina, mais especificamente no Brasil, destacando sua prevalência enquanto política de proteção social direcionada à crescente população pobre, desempregada e inserida em trabalhos informais, precários, instáveis, de baixa remuneração e sem proteção social. Considera necessário se estabelecer as devidas distinções, conceituais e práticas, das diferentes modalidades de programas de transferência de renda: programas focalizados, mas sem condicionalidades; programas focalizados com condicionalidades, atribuindo, porém, maior destaque ao debate e às possibilidades emergentes da Renda Básica Universal no contexto de agravamento sanitário e econômico em decorrência da epidemia da Covid-19.

O exposto no decorrer do artigo indica que a discussão e a possibilidade de aceitação de programas de transferência de renda vem ocorrendo numa perspectiva que, embora ainda mantenha muito forte a necessidade de focalização num

determinado público, a ideia de condicionalidades vem perdendo forças, permitindo uma aproximação com o que venho colocando nessas reflexões como renda básica em termos de os indivíduos serem possíveis beneficiários; a ideia da necessidade de esses programas serem permanentes ou de longo prazo e a centralidade da transferência monetária como mecanismo de proteção social. Entendo que ainda está distante o pressuposto da universalidade, o que limita a possibilidade de implantação de uma Renda Básica Universal.

O relevante é que o debate avança e as propostas surgem para configuração de novos e massivos programas de transferência de renda. Quem sabe? O espaço está se construindo para ampliação da proteção social, embora mediante programas de transferência monetária, institua-se uma realidade que pode atender a necessidades básicas de um amplo contingente da população brasileira, mas também cumprindo a função de reprodução do capital e legitimando ações de governos, pois essa é a natureza dos programas de transferência de renda, mesmo quando contribuem para diminuir a desigualdade e fazer justiça social enquanto função da renda básica ou só contribua para mitigar a pobreza e para atender situações emergenciais, como é a função de programas de transferência de renda focalizados, sob condicionalidades ou não. Por conseguinte, a era da prevalência da proteção social mediante benefícios monetários se amplia e parece que veio para ficar.

REFERÊNCIAS

A RENDA BÁSICA QUE QUEREMOS! **Renda Básica emergencial**. [S. l.], 2020. Disponível em: <https://www.rendabasica.org.br/>. Acesso em: 18 abr. 2020.

BOLLAIN, Julien; GUANCHE, Tinxara. Uma renda básica para salir juntas de esto. **Red Renta Básica**, [S. l.], 2020. Disponível em: <http://www.redrentabasica.org/rb/una-renta-basica-para-salir-juntas-de-esto/>. Acesso em: 19 abr. 2020.

CEPAL. **Panorama Social de América Latina, 2009**. Santiago de Chile, 2010. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1232-panorama-social-america-latina-2009>. Acesso em: 23 jun. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3023, de 1 de janeiro de 2020**. Cria o Programa Renda Básica Brasileira. Brasília, DF, 2020a. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=225418>
2. Acesso em: 12 jun. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 2742 de 19 de maio de 2020**. Altera a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que instituiu a renda básica de cidadania, para definir os critérios de recebimento e a fonte de custeio. Brasília, DF, 2020b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8112780&ts=1591126584498&disposition=inline>. Acesso em: 12 jun. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 873, de 3 de abril de 2020**. Altera a Lei n. 10.835/2004, para instituir a Renda Básica de Cidadania Emergencial e ampliar benefícios aos inscritos no Programa Bolsa Família e aos cadastrados no CadÚnico, em casos de epidemias e pandemias. Brasília, DF, 2020c. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141174>. Acesso em: 12 jun. 2020.

FERREIRA, Leandro. **Uma via expressa para a Renda Básica Universal?** São Paulo, 2020. Mimeo. (Versão preliminar a ser publicado no Jornal Le Monde Diplomatique Brasil).

LAIN, Bru; REVENTÓS, Daniel; ALABAO, Nuria. Uma renta básica em la actual situación y más allá. De momento, gana la banca. **Red Renta Básica**, [S. l.], 2020. Disponível em: <http://www.redrentabasica.org/rb/una-renta-basica-en-la-actual-situacion-y-mas-alla-de-momento-gana-la-banca/>. Acesso em: 18 abr. 2020

PAUGAM, Serge. **L' Europe face à la Pauvreté**: les expériences nationales de revenu minimum. Paris: Ministère de l'Employ et la Solidarité, 1999.

REDE BRASILEIRA DE RENDA BÁSICA. **Sobre a renda básica**. [S, l.: s. n.], [2019?]. Disponível em: <http://rendabasica.com.br/sobre-a-renda-basica/>. Acesso em: 18 abr. 2020.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Prevalência da transferência monetária para proteção social no Brasil**: o falseamento da concepção e da prática da Renda Básica. São Luís, 2020. Mimeo.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. The Bolsa Família and social protection in Brazil: problematizing the conditionalities as limits for the implementation of the Citizenship Basic Income. *In*: CONGRESS OF THE BASIC INCOME EARTH NETWORK, 14., 2012, Munich. **Congress papers** [...], Munich: BIEN, 2012. Disponível em: <https://basicincome.org/congresses/>. Acesso em: 20 abr. 2020.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. The conditionalities of the Bolsa Família: its conservative face and limitations to implement the Citizenship Basic Income in Brazil. *In*: CONGRESS OF THE BASIC INCOME EARTH NETWORK, 15., 2014, Montreal. **Congress papers** [...], Montreal: BIEN, 2014a. Disponível em: <https://basicincome.org/congresses/>. Acesso em: 20 abr. 2020.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (coord.) **Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez, 2014b.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. The political and economic juncture in Brazil after the Lula and Dilma Administrations: a step back in the direction of implantation of a Basic Income in Brazil. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE OF THE BASIC INCOME EARTH NETWORK, 17., 2017, Lisboa. **Congress papers** [...], Lisboa: BIEN, 2017. Disponível em: <https://basicincome.org/congresses/>. Acesso em: 20 abr. 2020.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Citizen's Basic Income in Brazil: from Bolsa Família to pilot experiences. *In*: TORRY, Malcolm (ed.). **The Pelgrave International Handboob of Basic Income**. London: Palgrave Macmillan, 2019. p. 319-338.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 6. ed. São Paulo, 2012.

STANDING, Guy. **Basic Income and how we can make it happen**. [S. l.]: Pelican, 2017.

STANDING, Guy. La renda básica universal seria maravilhosamente libertadora. [Entrevista cedida a] Andreu Barnils. **Red Renta Básica**, [S. l.], 2020. Disponível em: <http://www.redrentabasica.org/rb/la-renta-basica-universal-seria-maravillosamente-liberadora-entrevista-a-guy-standing>

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania**: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez, 2002.

SUPLICY, Eduardo. Lectures to the XVII International Conference of the Basic Income Earth Network. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE OF THE BASIC INCOME EARTH NETWORK, 17., 2017, Lisbon. **Congress papers** [...], Lisboa: BIEN, 2017. Disponível em: <https://basicincome.org/congresses/>. Acesso em: 20 abr. 2020.

TORRY, Malcolm (ed.). **The Pelgrave International Handboob of Basic Income**. London: Palgrave Macmillan, 2019.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Centro de Estudos da Metrópole. **Pandemia da Covid-19 cria novo grupo de vulneráveis**: homens e mulheres brancas atuantes em serviços não essenciais. São Paulo, 2020. Disponível em: <http://centrodametropole.ffich.usp.br/pt-br/noticia/pandemia-da-covid-19-cria-novo-grupo-de-vulneraveis-homens-e-mulheres-brancos-atuantes-em>. Acesso em: 03 jun. 2020.