

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS**  
**INSTITUTO DE PSICOLOGIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL**  
**NÍVEL MESTRADO**

**LETÍCIA MARIA PEREIRA**

**OS PROGRAMAS DE RENDA EM TEMPOS DE PANDEMIA E SUA RELAÇÃO**  
**COM A PROTEÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA**  
**SOCIAL**

**Porto Alegre**

**2023**

LETÍCIA MARIA PEREIRA

**OS PROGRAMAS DE RENDA EMERGENCIAL NA PANDEMIA E SUA RELAÇÃO  
COM A PROTEÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social e Serviço Social, pelo Programa de Pós-graduação em Política Social e Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

Orientador(a): Prof.<sup>a</sup> Dra. Rosa Angela Chieza

Porto Alegre

2023

## FICHA CATALOGRÁFICA

### CIP - Catalogação na Publicação

Pereira, Leticia Maria  
OS PROGRAMAS DE RENDA EM TEMPOS DE PANDEMIA E SUA  
RELAÇÃO COM A PROTEÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL / Leticia Maria Pereira. -- 2023.  
132 f.  
Orientador: Rosa Angela Chieza.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Instituto de Psicologia, Programa  
de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social,  
Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Estado. 2. Política social. 3. Programas de  
renda emergencial. 4. Seguranças socioassistenciais.  
5. Financeirização. I. Chieza, Rosa Angela, orient.  
II. Título.

LETÍCIA MARIA PEREIRA

**OS PROGRAMAS DE RENDA EMERGENCIAL NA PANDEMIA E SUA RELAÇÃO  
COM A PROTEÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social e Serviço Social, pelo Programa de Pós-graduação em Política Social e Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

Aprovado em 18 de abril de 2023.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Dr. Evilásio da Silva Salvador – Universidade de Brasília (UnB)

---

Dr. Fernando Frota Dillenburg – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
(UFRGS)

---

Dra. Rosângela da Silva Almeida – Universidade do Vale do Rio dos Sinos  
(UNISINOS)

## AGRADECIMENTOS

Chegou o momento da realização de um sonho! Agradeço primeiramente a toda a classe trabalhadora, que na luta por seus direitos garantiu a universidade pública, que ainda é restrita no acesso e construção de conhecimento popular, mas que promove avanços com muita resistência.

À Dra. Rosa Angela Chieza, que com todo o apoio, paciência e orientação, reforçou que o meio acadêmico está a serviço do enfrentamento das desigualdades sociais.

À coordenadora do PPG, Dra. Alzira Maria Baptista Lewgoy, e em seu nome, às demais professoras e colegas do Programa de Pós-graduação de Política Social e Serviço Social, pela contribuição com cada conhecimento compartilhado em debate para a qualificação do processo de mestrado, incluindo o estágio docência.

À Fundação de Assistência Social, que abriu as portas para a pesquisa, em especial, à diretoria de proteção social básica e às gerências de CRAS.

Aos participantes da pesquisa de campo, por compartilharem suas vivências e experiências comigo.

À família, nas pessoas do pai Jacó, da mãe Maria e da irmã Fernanda, que sempre incentivaram que eu fosse além, que acreditaram na minha capacidade e que entenderam as minhas ausências. Obrigada por todo o apoio!

Ao companheiro de vida, Rafael Moreira, que desde o início embarcou comigo no desafio e é parceiro de muitas reflexões sobre o trabalho profissional.

Se essa vida se resume a dinheiro  
Corre-corre o dia inteiro para a vida se pagar  
Faço o quê, se acordo sem trocado?  
Sem din-din fico bolada  
Sem tutu não valho nada  
Se cai o real  
Fudeu!  
Caio na real  
Fudeu!  
Pra pagar o Natal, eu chamo o cheque especial  
E quem é que tem (vintém)?  
Para o carnaval (tô mal)  
Só ganhando o mínimo, não saio do lugar  
O dólar vale mais que eu  
Eita, fudeu!  
Vale mais que eu (FRANSCISCO EL HOMBRE, 2016).

## RESUMO

A presente dissertação compõe o eixo 1: Estado, Sociedade e Política Social, do Programa de Pós Graduação de Política Social e Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O objetivo é: Analisar os programas de renda emergenciais, a saber o Auxílio Emergencial 2020, Programas de Renda Emergencial e Renda Familiar do município de Caxias do Sul/RS, e sua interface com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a fim de compreender as implicações da financeirização nas seguranças (segurança de renda, segurança de acolhida, segurança de convívio familiar e comunitário) previstas no artigo 4º da Norma Operacional Básica do SUAS. Trata-se de um estudo exploratório e descritivo, que envolveu pesquisa quantitativa e qualitativa, com análise de documentos e pesquisa de campo com entrevistas. Foi utilizado o estudo de caso. Entre os achados estão: a necessidade de ampliar a acolhida dos usuários, divulgando os serviços e benefícios; a importância da incorporação da pauta de gênero e inclusão de pessoas com deficiência nos debates e ações da assistência social; a insuficiência dos programas de renda sem demais políticas sociais; a dificuldade de garantia de convívio em tempos de pandemia de COVID-19; a incorporação dos usuários da assistência social no sistema bancário-financeiro. O auxílio emergencial federal inaugurou uma tendência de retirada do Cadastro Único como referência para a inserção dos usuários e o avanço da financeirização nos programas de renda.

**Palavras-chave:** programas de renda emergencial; seguranças socioassistenciais; financeirização da política social.

## **ABSTRACT**

This dissertation composes axis 1: State, Society and Social Policy, of the Graduate Program in Social Policy and Social Work at the Federal University of Rio Grande do Sul. The objective is: To analyze the emergency income programs, namely the Emergency Aid 2020, Emergency Income Programs and Family Income in the County of Caxias do Sul/RS, and their interface with the Unified Social Assistance System (SUAS), in order to understand the implications of financialization on the securities (income security, security of welcome, security of family and community life) provided for in article 4 of the Basic Operational Rule of SUAS. This is an exploratory and descriptive study, which involved quantitative and qualitative research, with document analysis and field research with interviews. The case study was used. Among the findings are: the need to expand the reception of users, publicizing services and benefits; the importance of incorporating the gender agenda and inclusion of people with disabilities in social assistance debates and actions; the insufficiency of income programs without other social policies; the difficulty of guaranteeing coexistence in times of the COVID-19 pandemic; the incorporation of users of social assistance in the banking-financial system. The federal emergency aid inaugurated a tendency to withdraw from the Single Registry as a reference for the insertion of users and the advance of financialization in income programs.

**Keywords:** emergency income programs; socio-assistance security; financialization of social policy.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Avanços nas normas da Assistência Social no Brasil a partir da CF 1988	40
Quadro 2 – Alterações do Cadastro Único no Brasil	49
Quadro 3 – Comparativo entre os Programas adotados pelo Governo Federal em 2020: o Auxílio Emergencial e Auxílio Emergencial Residual	64
Quadro 4 – Características do Auxílio Emergencial Federal e do Programa de Inclusão Social do município de Caxias do Sul/RS	66
Quadro 5 – Programas de transferência de renda do município de Caxias do Sul/RS	71
Quadro 6 – Região, data de inauguração e equipe dos 6 CRAS de Caxias do Sul/RS	73
Quadro 7 – Amostra de beneficiários do Auxílio Emergencial (governo federal)	76
Quadro 8– Definição da amostra da pesquisa dos beneficiários dos Programas de renda do município de Caxias do Sul/RS	77
Quadro 9 - Critérios para definição da amostra da pesquisa dos beneficiários do Programa de Inclusão Social do município de Caxias do Sul/RS	77
Quadro 10 - Amostra da pesquisa de campo, por número de beneficiários (17) e por Programa (22) de Renda da União e de Caxias do Sul/RS	78
Quadro 11 – Perfil socioeconômico dos entrevistados na pesquisa de campo	86
Quadro 12 – Perfil econômico dos entrevistados	87
Quadro 13 - Acesso a direitos por beneficiários dos Programas de renda do município de Caxias do Sul/RS	89
Quadro 14 - Acesso a direitos por beneficiários do Auxílio Emergencial federal	91
Quadro 15 - Segurança de acolhida dos beneficiários dos Programas de Renda Municipal de Caxias do Sul/RS	92
Quadro 16 - Segurança de acolhida dos beneficiários do Auxílio Emergencial federal	92
Quadro 17 – Prioridade de uso do benefício dos Programas de renda municipal de Caxias do Sul/RS	94
Quadro 18 – Acesso a tarifa social por beneficiários dos Programas de renda municipais de Caxias do Sul/RS	95
Quadro 19 – Prioridade de uso do benefício do Auxílio Emergencial federal	96

Quadro 20 - Acesso a tarifa social por beneficiários do Auxílio Emergencial federal	97
Quadro 21 - Segurança de convívio dos beneficiários dos Programas de renda municipais de Caxias do Sul/RS	101
Quadro 22 - Segurança de convívio dos beneficiários do Auxílio Emergencial Federal	102
Quadro 23 - Aspectos de financeirização nos benefícios de Auxílio Emergencial, Programa de Renda Emergencial e Programa de Renda Familiar	105

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Benefícios de superação da extrema pobreza do Programa Bolsa Família e o salário mínimo vigente no Brasil	50
Tabela 2 – Número de benefícios do Auxílio Emergencial pagos pelo governo federal para os trabalhadores de Caxias do Sul em 2020	81
Tabela 3 – Inclusões de novos beneficiários de Caxias do Sul no Auxílio Emergencial federal em 2020, por conta da crise sanitária de Covid-19	82
Tabela 4 - Número de benefícios de Caxias do Sul e valores recebidos de Auxílio Emergencial 2020 através do CadÚnico e PBF	83
Tabela 5 – Número de benefícios dos Programas de rendas municipais de Caxias do Sul no ano de 2020 por CRAS	84
Tabela 6 - Número de benefícios do Programa de Inclusão Social Municipal e valores recebidos em 2020 – dados nominais em R\$	85

## LISTA DE SIGLAS

AE	Auxílio Emergencial
BE	Benefício Eventual
BIRD	Banco Mundial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único de Programas Sociais do governo federal
CEBAS	Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social
CECAD	Consulta, Seleção e Extração de dados de Informações do Cadastro Único
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPSS	Contribuição Seguro Social do Servidor Público
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
DPVAT	Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de via Terrestre
EC	Emenda Constitucional
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FAS	Fundação de Assistência Social
FJP	Fundação Joaquim Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNCAP	Fundo Municipal da Casa Popular
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ID JOVEM	Identidade Jovem
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MEI	Microempreendedor Individual

NOB	Norma Operacional Básica
PAF	Plano de Acompanhamento Familiar
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PENSSAN	Pesquisa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIS	Programa de Inclusão Social
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PRE	Programa de Renda Emergencial
PRF	Programa de Renda Familiar
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SM	Salário Mínimo
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>2 ESTADO E FINANCEIRIZAÇÃO.....</b>	<b>19</b>
2.1 ESTADO NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA.....	19
2.2 ESTADO FINANCEIRIZADO E AS POLÍTICAS SOCIAIS.....	28
<b>3 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS PROGRAMAS DE RENDA.....</b>	<b>37</b>
3.1 PILARES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	38
<b>3.1.1 O Cadastro Único como acesso aos programas de renda.....</b>	<b>46</b>
<b>3.1.2 Seguranças socioassistenciais como garantias no SUAS.....</b>	<b>51</b>
3.2 OS PROGRAMAS DE RENDA: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA.....	57
<b>3.2.1 Os Programas de Renda formulados pelo Governo Federal e pelo município de Caxias do Sul em 2020, no contexto da pandemia da Covid-19.....</b>	<b>62</b>
<b>4 A POLÍTICA DE RENDA EMERGENCIAL E AS SEGURANÇAS DE RENDA, DE ACOLHIDA E DE CONVÍVIO: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL/RS.....</b>	<b>69</b>
4.1 O MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL: DADOS SOCIOECONÔMICOS E A ESTRUTURA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	69
4.2 METODOLOGIA.....	74
<b>4.2.1 Parâmetros éticos.....</b>	<b>78</b>
4.3 ANÁLISE ESTATÍSTICA: RENDA EMERGENCIAL DA UNIÃO X RENDA EMERGENCIAL DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL.....	80
4.4 ANÁLISE QUALITATIVA DA PESQUISA DE CAMPO: RENDA EMERGENCIAL E AS SEGURANÇAS AFIANÇADAS.....	85
<b>4.4.1 Segurança de Acolhida.....</b>	<b>91</b>
<b>4.4.2 Segurança de Renda.....</b>	<b>94</b>
<b>4.4.3 Segurança de Convívio.....</b>	<b>100</b>
4.5 AS IMPLICAÇÕES DA FINANCEIRIZAÇÃO NOS PROGRAMAS DE RENDA.....	104

**5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....112**  
**REFERÊNCIAS.....117**

## 1 INTRODUÇÃO

Em 20 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde reconheceu situação de pandemia em decorrência da infecção do novo coronavírus (covid-19). Cada país adotou seus protocolos de controle e tratamento. No Brasil, foram editadas as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus a partir da aprovação da Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020.

A pandemia escancarou muitas das mazelas que a sociedade enfrentava. Na contradição da ordem de isolamento social para prevenção de contágio, muitas famílias mantiveram-se expostas, por não usufruírem de segurança de renda e nem de saneamento básico para garantia das condições de higiene necessárias para a prevenção. Conforme Trovão (2020, p. 456), este cenário revelou “[...] não só a estrutural e histórica desigualdade no país, mas também, a fragilidade das famílias quanto ao acesso à renda corrente, que garante o consumo de bens de primeira necessidade”.

A resposta do Estado, enquanto ente de mediação e reprodução da força de trabalho, teve na saúde o gasto na alta complexidade e como resposta à recessão econômica complementou com recursos trabalhistas<sup>1</sup> a redução de salários, além de investir em auxílio emergencial, antecipação de alguns benefícios previdenciários e crédito extraordinário de R\$ 2,5 bilhões, apresentado pela Medida Provisória nº 953/2020. Esse crédito foi possível apenas pela Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, que instituiu regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para o enfrentamento da calamidade pública, interrompendo as barreiras impostas pela Emenda Constitucional nº 95/2016. Além desta, a Medida Provisória nº 929/2020 permitiu 3 bilhões de reais em crédito extraordinário para ampliar os gastos com o Programa Bolsa Família.

O tema desta dissertação são os programas de transferência de renda adotados durante o período da pandemia e sua interface com as seguranças afiançadas pela política nacional de assistência social na era de financeirização das políticas sociais. Surge do seguinte problema: Como os programas de renda emergencial garantem a proteção social e as seguranças afiançadas (acolhida,

---

<sup>1</sup> Refere-se a Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020, que instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda e dispôs sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública.

renda, convívio) pela política de assistência social em tempos de pandemia e na era de financeirização das políticas sociais?

O objetivo geral da dissertação é: Analisar os programas de renda emergenciais, a saber o Auxílio Emergencial 2020, Programas de Renda Emergencial e Renda Familiar do município de Caxias do Sul/RS, e sua interface com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a fim de compreender as implicações da financeirização nas seguranças (segurança de renda, segurança de acolhida, segurança de convívio familiar e comunitário) previstas no artigo 4º da Norma Operacional Básica do SUAS. Para tanto, seus objetivos específicos são: a) Analisar os programas de renda implementados no município de Caxias do Sul no Programa de Inclusão Social (Programa de Renda Emergencial e Programa de Renda Familiar), as transformações decorrentes da pandemia em 2020 e o atendimento às seguranças de acolhida, renda e convívio; b) Analisar a incorporação do Auxílio Emergencial Federal de 2020 para trabalhadores informais e desempregados no município de Caxias do Sul/RS na interface com a garantia das seguranças socioassistenciais; c) Analisar a interface entre os programas de renda e a financeirização da política social.

Para tanto, contempla uma pesquisa documental e de campo. Foram analisadas as planilhas de beneficiários municipais do Programa de Renda Familiar e Programa de Renda Emergencial, além do Auxílio Emergencial federal, esta última disponível no portal da transparência. Após, foram sorteados os possíveis participantes, sendo consultado se atendiam aos critérios de inclusão da pesquisa. Por fim, foram convidados a participar de uma entrevista semi-estruturada ocorrida nos CRAS do município de Caxias do Sul-RS.

Os dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios de julho de 2020 mostraram que 6,5% dos domicílios (cerca de 4,4 milhões de domicílios) sobreviviam apenas com os rendimentos recebidos do auxílio emergencial. Além disso, entre os domicílios de renda baixa, após o Auxílio Emergencial, os rendimentos atingiram 124% do que seriam com as rendas habituais (IPEA, 2020), demonstrando a importância que teve para a população brasileira.

Segundo os padrões internacionais, a linha de corte da extrema pobreza é representada por aqueles que tem uma renda domiciliar per capita/dia de US\$ 1,90, o que em 21 de abril de 2022 correspondia a aproximadamente R\$ 8,78 per capita/dia. O Programa Bolsa Família seguiu adotando o mesmo padrão de renda

desde 2018, tendo por valores de referência da pobreza e extrema pobreza R\$ 178,00 e R\$ 89,00<sup>2</sup>, respectivamente justificando, inclusive, o aumento de renda com o auxílio emergencial.

O governo federal apresentou proposta do programa emergencial de R\$ 200,00, mas após debate no Legislativo Federal com pressão com os movimentos sociais, os valores lançados foram de R\$ 600,00 e R\$ 1200,00 para respectivamente adultos e mulheres responsáveis familiares. Em 2021, contudo, após três meses sem pagamento, teve uma nova configuração do benefício com valores reduzidos pela metade dos originais. Não cabe a esse trabalho, contudo, desenvolver este aspecto, tendo por foco o ano de 2020, o primeiro ano da pandemia.

Por outro lado, o município de Caxias do Sul tem seus benefícios municipais de renda desde 1999, instituído pelo Decreto nº 9.714/1999. Desde lá, sendo alterado em 2007, os benefícios tiveram por base um salário mínimo. Em 2020, o Decreto nº 20.822 alterou o Programa de Inclusão Social, instituindo duas modalidades de benefícios de renda: Programa de Renda Familiar e o Programa de Renda Emergencial. Foi, portanto, regulamentado no mesmo ano do início da pandemia.

Por diariamente trabalhar observando o pauperismo e suas diversas expressões como Questão Social, a dedicação à pesquisa dá-se no intuito de elucidar aquilo que de aparente surgiu no cotidiano desde o início da pandemia em 2020. Junto disso, muitas transformações ocorreram, a despeito da revogação do Programa Bolsa Família, das transformações no Cadastro Único e na diminuição dos recursos para as políticas sociais. Estes aspectos serão citados ao longo do trabalho, pois mesmo que tenham ocorrido após 2020, demonstram os reflexos da pandemia e financeirização.

Como profissional da política de assistência social e militante em coletivos de trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social, a pesquisa dialoga com a trajetória profissional, buscando contribuir para a análise crítica dos programas de renda emergenciais no contexto de pandemia e sua articulação com as seguranças socioassistenciais sob as quais a Política Pública de Assistência Social se dispõe a assegurar.

---

<sup>2</sup> Os parâmetros de extrema pobreza e pobreza foram alterados pela Lei nº 14.284/2021, sendo atualmente: entre R\$ 0,00 a R\$ 105,00 considerado extrema pobreza e de R\$ 105,01 a R\$ 210,00 considerado pobreza.

A pesquisa se deu no município de Caxias do Sul – RS, território de atuação da mestrandia. Diante do serviço enquanto assistente social na política de assistência social na Proteção Social Básica, no âmbito do Centro de Referência de Assistência Social, o advento da pandemia gerou alterações significativas na dinâmica de trabalho. Atrelado a isso, o auxílio emergencial surgiu como uma alternativa de enfrentamento, mas bastante descolada da realidade do público, exigindo autonomia dos usuários, tanto na busca de informações, quanto no acesso ao saque dos benefícios em poupança digital. O município de Caxias do Sul já possuía seus programas de renda desde 1999, alicerçados na política pública constituída. Cabe a esta pesquisa compreender se houve alterações dentro desses programas durante o ano de 2020 e como se articulam com o “novo” auxílio emergencial.

Enquanto discute-se o valor de benefício assistencial, o relatório da Oxfam (OXFAM, 2020) indicou que os 25 maiores bilionários do mundo aumentaram sua riqueza em US\$ 255 bilhões nos três primeiros meses da pandemia de coronavírus. A partir das contradições de classes da sociedade capitalista que se busca compreender a temática pesquisada.

A criação de um auxílio emergencial ligado à gestão do Ministério da Economia junto ao Ministério da Cidadania excluiu do Sistema Único de Assistência Social a articulação no atendimento as famílias, mesmo sendo uma política pública tida por essencial no Brasil<sup>3</sup>. A resposta do Estado à calamidade indica o modelo de proteção social despreparado para estas situações, mesmo que a Política de Assistência Social já tenha essa provisão anunciada.

Sendo o Serviço Social uma profissão que atua na intermediação entre população usuária e os modelos de proteção social ofertados pelo Estado, justifica-se pesquisar sobre o acesso à população e sua qualidade de oferta.

Com essa motivação, segue a dissertação que busca elementos para compreender na totalidade as relações contraditórias entre o capital financeiro e as seguranças - de acolhida, renda e convívio - previstas no Sistema Único de Assistência Social. Trata-se de uma temática que se articula com o modelo de (des)proteção social ofertada pelo Estado por meio das políticas sociais e sua mediação na sociedade de classes.

---

<sup>3</sup> Os serviços públicos e atividades essenciais foram inicialmente definidos pelo Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020.

Além da introdução, a dissertação está dividida em mais quatro capítulos. No capítulo 2 aborda-se a revisão de literatura, discutindo o Estado neoliberal e financeirização, no terceiro capítulo discute-se a política de assistência social, as seguranças afiançadas e os programas de renda. O quarto é dedicado à Metodologia e resultados, sendo nesta a apresentação da pesquisa de campo e a quinta e última aplica às considerações finais.

## **2 ESTADO E FINANCEIRIZAÇÃO**

O objetivo desse capítulo é debater o contexto e caracterização do processo de financeirização e como o Estado está imbricado, considerando que as políticas públicas são promovidas pelo ente estatal e são objeto dessa pesquisa. Para tanto, na Seção 1 apresenta-se uma contextualização do modo de produção capitalista e o Estado como terceiro ente na relação de conflito capital x trabalho bem como um resgate das concepções liberais, de bem-estar social e neoliberal do Estado. Na Seção 2 aborda-se a financeirização, quando surge e quais os instrumentos estatais para a acumulação de capital nesta fase de desenvolvimento do capitalismo.

### **2.1 ESTADO NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA**

O debate sobre o Estado aqui adotado parte do método de análise materialista-histórico-dialético e dá-se a partir do modo de produção capitalista. Para Marx, “A riqueza das sociedades onde rege a produção capitalista configura-se em ‘imensa acumulação de mercadorias’” (MARX, 2016, p. 57). Nessa mercantilização, a força de trabalho torna-se mercadoria, ao passo que o trabalhador depende da sua venda para a subsistência permitida pela troca em salário. Assim, a

[...] reprodução das relações de produção é regida pela lei do valor, esta só pode operar como troca entre equivalentes entre proprietários livres e iguais, condição para que a apropriação da mais valia se dê como decorrência “natural” do processo, mistificando assim a relação de exploração. (FLEURY, 1994, p. 17).

No capitalismo os trabalhadores são tidos como livres, pois “[...] não pertencem diretamente aos meios de produção, como os escravos, os servos, etc., nem os meios de produção os pertencem” (MARX, 1996, p. 340). Vendem sua vida aos poucos, em prestações por hora de trabalho. O trabalhador livre aparece como libertado da servidão, ao mesmo tempo em que foi separado das condições de trabalho, dando espaço ao assalariamento. Essa expropriação primitiva se deu com a expulsão da população agrária para as cidades. Segundo Dillenburg (2017, p. 248): “O princípio que está pressuposto, invisível e escondido atrás de todas as relações mais simples e cotidianas da vida dos trabalhadores no capitalismo é a expropriação, sua separação violenta dos meios de produção”.

É a partir desse pressuposto que o direito à propriedade se torna central na Revolução Francesa (1789), quando a liberdade, a igualdade e a fraternidade seriam supostamente proclamadas ao final da monarquia. Para garantir essa manutenção, é essencial a figura do Estado. Segundo Fleury (1994), enquanto geradora de desigualdade e exploração, a relação entre capitalistas e trabalhadores é inerentemente conflitiva, requerendo a presença de um terceiro que a afiance.

Mascaro (2013, p. 17), ao escrever sobre a reprodução capitalista e o Estado, afirma que o Estado é necessário para garantir a produção de mercadorias por aqueles que nada detém além da força de trabalho, e dos que detém os meios de produção e a riqueza da produção. É o “terceiro” da relação capital x trabalho, que com suas formas jurídicas prevê os contratos, os direitos e deveres, as normas das relações sociais capitalistas. A noção de sujeito de direito, que constitui a forma política do Estado (MASCARO, 2013) diferencia esse modo de produção dos anteriores, que tinha no ente político e econômico somente a noção repressiva. Segundo Mascaro (2013, p. 26): “É porque há forma-mercadoria que há formas estatais e formas jurídicas imediatamente correlatas”.

Segundo Mandel (1982, p. 333-334) podemos classificar as principais funções do Estado<sup>1</sup> da seguinte forma:

- 1) Criar as condições gerais de produção que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos membros da classe dominante.
- 2) Reprimir qualquer ameaça das classes dominadas ou de frações particulares das classes dominantes ao modo de produção corrente através do Exército; da polícia; do sistema judiciário e penitenciário.
- 3) Integrar as classes dominadas, garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante e em consequência que as classes dominadas aceitem sua própria exploração sem o exercício direto da repressão contra elas.

Portanto, suas funções movimentam-se entre repressão e integração. Distingue-se do Estado absolutista do final da Idade Média, ao mesmo tempo em que é seu produto:

O governo do capital se distingue de todas as formas pré-capitalistas de governo pelo fato de não se basear em relações extra-econômicas de coerção e dependência, mas em relações 'livres' de troca, que dissimulam a dependência e a sujeição econômicas do proletariado (separação entre meios de produção e subsistência) e lhe dão a aparência de liberdade e igualdade. (MANDEL, 1982, p. 335-336).

---

<sup>1</sup> As funções explicitadas por Mandel (1982) referem-se ao Estado no modo de produção capitalista.

Na aparência de liberdade e igualdade no capitalismo, Adam Smith, pai do liberalismo econômico, trouxe a teoria da mão invisível do mercado, afirmando que no capitalismo haveria a autorregulação. “Seu argumento diz, basicamente, que cada indivíduo, agindo apenas em nome de seu próprio interesse, acaba contribuindo, sem o saber, para o bem comum, que, em nenhum momento, tinha sido seu objetivo declarado”. (BIANCHI; SANTOS, 2005, p. 6).

Ele e outros filósofos do século XVIII entendiam como concebível a possibilidade de conjugar interesses privados e interesse público, interesse do indivíduo e bem-estar social. Para Smith, “[...] o regime do livre mercado é capaz de conduzir para o bem-estar social, harmonizando os interesses individuais no interesse geral”. (BIANCHI; SANTOS, 2005, p. 5).

John Maynard Keynes (1936), teórico que compreendia a sociedade como produto da história, afirmava que o amor ao dinheiro era o que movia os indivíduos. Para Beluzzo (2008, p, 28) “Uma peculiaridade do Plano Keynes era a distribuição mais equitativa do ônus do ajustamento dos desequilíbrios dos balanços de pagamentos entre deficitários e superavitários”.

A novidade da teoria keynesiana, cuja essência está na obra de 1936, “A Teoria Geral do Juro e da Moeda” está na definição das forças que determinam o volume de demanda efetiva, cuja insuficiência conduz ao desemprego e cujo excesso, provoca inflação. Neste contexto, o papel do Estado passa a ter grande relevância na determinação do nível de emprego e renda da economia. Segundo o autor, no contexto de crise, dada a insuficiência de renda, não ocorrerá o aumento do Consumo (C) agregado. Tampouco, os empresários investirão (I) pois este, depende da taxa de juros e da expectativa de lucro, e assim dada a incerteza, que afugenta os investidores, cabe ao Estado através da variável Gastos (gastos correntes e de capital) colocar em movimento a engrenagem da economia. Também deve o Estado fazer o controle da Moeda, manuseando a taxa de juros, de forma a desestimular os agentes econômicos a entesourar moeda e ao mesmo tempo, uma taxa de juros tal que estimule os investimentos privados. Sendo assim, a taxa de juros uma variável determinante do nível de emprego e de renda da economia, uma vez que o Investimento é variável dinâmica da economia.

O desemprego poderia ser combatido por meio da intervenção do Estado na economia, regulando a moeda e executando política de gastos públicos, seja através de investimentos, gastos e/ou programas sociais. Isso porque, compreendia que a

concentração de renda gerava diminuição do consumo. Desta matriz teórica surgiram formas mais interventivas de atuação do Estado.

A cada momento histórico e a cada crise econômica o Estado se molda para seguir sua habilidade de mediar as relações sociais capitalistas. O Estado não é ente neutro, sendo diretamente influenciado pela luta de classes. A partir da crise econômica de 1929 e, especialmente, após a segunda guerra mundial, muitos Estados capitalistas, inspirados na política keynesiana, criaram sistemas de proteção social. Vale destacar aqui, os modelos bismarckianos e Beveridgeano, conhecidos naquele momento histórico como Sozialstaat e Welfare.

Contudo,

[...] a captação de recursos por parte do Estado para a aplicação em políticas sociais não depende prioritariamente da demanda social, nem exclusivamente do nível em que se apresenta a luta de classes, as encontra um limite externo que é a lucratividade do capital. (FLEURY, 1994, p. 22).

Isso significou que após a eminência de uma das crises cíclicas, inerentes ao modo de produção capitalista, em outra fase de desenvolvimento das forças produtivas houve a configuração de Estado neoliberal, modo de governo predominante a partir de 1970 na Europa e Estados Unidos da América e a partir dos anos 1990 no Brasil. Falar em Estado neoliberal – o modelo hegemônico atual – sempre é, em certa medida, falar de Estado Social, em um processo de continuidade e ruptura.

Se um Estado de bem-estar social pode ser definido como modificando as forças do mercado em nome da equidade (*sic*) social, o regime neoliberal é seu oposto, e tem promovido aumento global das desigualdades sociais, junto com uma concentração de capital quase inimaginável. (GIFFIN, 2007, p. 1494).

Anderson (1995, p. 9), realizando um *Balanço do Neoliberalismo* relata que em 1947, enquanto as bases do Estado de bem-estar na Europa do pós-guerra efetivamente se construía, Hayek (crítico ferrenho do socialismo) convocou os que compartilhavam sua orientação ideológica para uma reunião na estação de Mont Pèlerin, na Suíça. Entre esses, encontravam-se Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga.

[...] a Sociedade de Mont Pèlerin, [foi] uma espécie de franco-maçonaria neoliberal, altamente dedicada e organizada, com reuniões internacionais a cada dois anos. Seu propósito era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro. (ANDERSON, 1995, p. 9).

Para Viana e Silva (2017), o movimento neoliberal reuniu jornalistas, economistas e políticos críticos do liberalismo americano. Teria nascido como “[...] um movimento pragmático e idealista” (VIANA; SILVA, 2017, p. 2112-2113) que tinha nos objetivos melhorar o sistema educacional, tornar o serviço militar obrigatório e focalizar os benefícios sociais em quem realmente precisa, revisando a máquina pública ineficiente e o sindicalismo. Suas preocupações se concentravam nos valores de “comunidade, democracia e prosperidade”. Assim, o esforço individual passou a ser valorizado e o empreendedorismo a ser visto como heroísmo.

Se “Os pensamentos da classe dominante são também, em todas as épocas, os pensamentos dominantes” (MARX; ENGELS, 1998, p. 48), a cada mudança histórica na qual esse sistema de produção se estrutura, a construção de ideologia é componente de sua manutenção. “A ideologia neoliberal reverencia a concorrência, desencoraja a cooperação, promove a ambição e atribui valor pessoal à realização profissional”. (VIANA; SILVA, 2018, p. 2114). Para os neoliberais, a crise iniciada com recessão em 1973 tinha suas raízes no poder excessivo dos sindicatos e no movimento operário (ANDERSON, 1995).

No neoliberalismo, o Estado arca com os custos e ao mercado fica o lucro. “[...] liberalização não significa menos intervenção do Estado, mas sim intervenção do Estado a favor do capital” (GIFFIN, 2007, p. 1496). Além de Giffin, Viana e Silva (2018) também apontam essas características:

A preferência por mercados (sobre os governos), incentivos econômicos (sobre normas sociais ou culturais) e empreendedorismo individual (sobre a ação coletiva ou comunitária) é uma característica marcante do neoliberalismo e, por isso mesmo, um projeto de desmonte do estado social, definido como um conjunto de dispositivos que visam atender às necessidades coletivas. (VIANA, SILVA, 2018, p. 2107).

O modelo focalizado na intervenção mínima do Estado na economia é ditado a partir do modelo neoliberal que se expande pela América Latina a partir da década de 1990, acompanhado pela lógica de privatização das políticas sociais:

A crescente negligência estatal no trato das demandas sociais oportunizou a também crescente oferta de mecanismos ditos de "proteção social" privatistas (como os planos de saúde particulares e a previdência social complementar), vendidos como serviços de qualidade superior já que seriam supostamente melhor administrados, racionais e variados, em atenção às especificidades do freguês. (PEREIRA, 2017, p. 25).

Para Reis (2016, p. 17), a partir da desagregação do regime de *Estado autoritário* e crise do Estado desenvolvimentista, o paradigma neoliberal ganha vigor com o Consenso de Washington: "O objetivo do encontro denominado informalmente de Consenso de Washington era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da América Latina". (REIS, 2006, p. 16).

A partir desse evento, construiu-se a propaganda de que quem realizasse as reformas seriam líderes políticos corajosos, com "[...] capacidade de visão, de iniciativa e de coragem" (REIS, 2006, p. 19). As receitas elaboradas pelos organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD) contemplam ajustes fiscais, privatizações, liberação monetária e fim das barreiras ao capital internacional. (PEREIRA, 2017). Escancara-se assim, as relações das potências imperialistas e os países dependentes:

De um lado nações exploradas, empobrecidas e extremamente desiguais, compostas por uma força de trabalho não qualificada, subempregada, má remunerada, fragmentada e que assiste atônita, especialmente nos últimos anos, ao aniquilamento de seu poder coletivo de pressão por melhorias sociais. De outro, nações exploradoras, colonizadoras, enriquecidas graças à espoliação de riquezas e de "tempo de vida" de uma mão de obra sem alternativas nos países localizados nas franjas do capitalismo financeirizado. As primeiras dependem dos empréstimos, dos incentivos, dos empregos, das tecnologias e das mercadorias ofertadas pelas segundas. As segundas, por seu turno, dependem da força de trabalho barata, forjada na desesperança e na miséria, da privatização de serviços, territórios e instituições, da ausência de regulações trabalhistas, de governos corruptos, entreguistas, e pactuados com o grande capital, cedidos pelas primeiras. (PEREIRA, 2017, p. 26).

Relações estas, que conforme descrito na citação acima, envolvem a exploração da mão de obra barata por países periféricos. Diante da miséria de suas populações exploradas, desde os anos 2000, os governos na América Latina e Caribe ampliaram seus gastos sociais. Para Chieza (2008, p. 47), desde 1980 o Fundo Monetário Internacional orienta os países-membros sobre as boas práticas de gestão fiscal. Para a obtenção de empréstimos tornou-se necessário o cumprimento de condicionalidades. A Lei de Responsabilidade Fiscal incorporou muitas das

práticas de gestão fiscal, a partir de um acordo do Brasil com o FMI realizado em 1998, revisado em 1999. Entre estas práticas está a redução das alíquotas marginais do Imposto de Renda beneficiando assim, contribuintes com rendas mais elevadas, e a adoção de políticas de gasto focalizadas.

Segundo Viana, Fonseca e Silva (2017), o gasto social público dobrou de 1991 a 2014. A ampliação dos programas de transferência de renda com condicionalidades destinados a famílias em condições de pobreza garantiu que de 5,7% da população total da região no ano 2000, em 2012 chegasse a 21,1% de famílias neste perfil. Houve, portanto, um direcionamento para superação da extrema pobreza por meio de políticas focalizadas e setoriais, constituindo a política de assistência social e investindo em políticas de transferências de renda condicionadas. Assim, os pobres poderiam se reproduzir no nível da sobrevivência e manter-se disponíveis para a exploração de sua força de trabalho.

No Estado neoliberal, as políticas de combate à pobreza surgiram da preocupação com a governabilidade:

Por isso, o Estado só deve intervir com o intuito de garantir um mínimo para aliviar a pobreza e produzir serviços que os privados não podem ou não querem produzir, além daqueles que são, a rigor, de apropriação coletiva. Propõem uma política de beneficência pública ou assistencialista com um forte grau de imposição governamental sobre que programas instrumentar e quem incluir, para evitar que se gerem “direitos”. Além disso, para ter acesso aos benefícios dos programas públicos, deve-se comprovar a condição de indigência. (LAURELL, 2002, p. 163).

Na década de 1990, economistas italianos, como Alberto Alesina, Carlo Favero e Francesco Giavazzi, formularam a tese da “contração fiscal expansionista” que embasou políticas de austeridade fiscal em diversos países (DWECK; ROSSI; MELLO, 2020, p. 73). O Brasil instituiu-a através da Emenda Constitucional nº 95/2016, que congela os gastos públicos com políticas sociais por 20 anos, já tendo diminuído significativamente os recursos da educação, saúde e assistência social. Contraditoriamente, “[...] a EC 95 conseguiu viabilizar o congelamento das despesas primárias e priorizar o pagamento das despesas financeiras com juros, encargos e amortização da dívida pública com primazia no orçamento público”. (SALVADOR, 2020, p. 6). Apesar disso, “A geração de superávits primários não se converteu em abatimento efetivo da dívida pública nas últimas décadas” (PINTO, 2021, p. 40).

Ou seja,

[...] a mudança de regime orçamentário imposta, sobretudo, pela lei do teto de gastos (EC95/2016), que estrangula o gasto público real através de seus dispositivos; e de outro lado, a flexibilidade/permisividade cada vez maior com os gastos tributários, que são gastos indiretos do governo realizados por intermédio de isenções, renúncias e outros benefícios de natureza tributária, os quais, independente dos objetivos econômicos e sociais de origem, acarretam perda de arrecadação ordinária para o Estado. (RECH; COUTO, 2022, p. 304).

O governo opta por restringir gastos com despesas orçamentárias e aumenta os gastos tributários (renúncias fiscais), ou seja, as somas que deixa de arrecadar, o que em última instância, é a transferência do poder decisório para o setor privado, “[...] sem uma transferência total dos riscos e dos custos envolvidos na execução dos projetos”. (RECH; COUTO, 2022, p. 302-303). Assim, mostra-se para qual classe social o Estado representa:

[...] de um lado a flexibilidade/ permisividade do gasto tributário, em favorecimento de segmentos sociais e setores econômicos, em grande medida, já privilegiados no processo distributivo, e do outro, a rigidez/esterilização da despesa orçamentária, em detrimento de segmentos sociais e setores econômicos já penalizados pelas políticas de austeridade fiscal em curso. (RECH; COUTO, 2022, p. 302).

Segundo Boschetti e Behring (2021, p. 78): “Numa sociedade monetizada, marcada pela lógica do valor [...], quem não tem renda alguma se aproxima da morte e da brutalidade provocada cotidianamente pelo pauperismo”. A transferência monetarizada, ou seja, viabilizada por instituições financeiras, possui limites de efeito redistributivo de renda. Isso porque seu financiamento não provém de aumento de impostos da parcela da população que detém a riqueza, mas ao contrário, de empréstimos indiretos destes mesmos detentores de capital. Ou seja, em invés de confiscar dos mais ricos, contribui para a acumulação de capital. Segundo Brettas (2020, p. 85-86):

Neste padrão de acumulação baseado no capital financeiro financeirizado, a dívida pública assume uma importância significativa, dada a sua capacidade de canalizar recursos do fundo público para o grande capital. Isto significa o repasse de recursos públicos para as mãos dos grandes capitalistas, ao mesmo tempo em que aumenta o poder de barganha destes últimos, tendo em vista que passam a ser credores do Estado.

A Caixa Econômica Federal, como Agente do Governo Federal, é quem mais recebe recursos governamentais para as operações de pagamento dos benefícios. (SILVA, 2012). Cabe destacar a interlocução com a política econômica mundial:

A mundialização tem decisivas repercussões na órbita das políticas públicas, mediante as diretrizes de focalização, privatização, descentralização, desfinanciamento e regressão do legado dos direitos do trabalho. (IAMAMOTO, 2018, p. 220).

Acertadamente, Yazbek afirma que diante dos governos de conciliação de classes, demarcado especialmente nos anos 2000, “[...] a luta contra a pobreza tomou o lugar da luta de classes”. (YAZBEK, 2018, p. 185-186). A autora Mota (2007, p. 135) corrobora com essa crítica, ao questionar “Mas até quando as classes dominantes e o seu Estado poderão tratar o processo de pauperização da população brasileira como uma questão de assistência social?”.

No Manifesto do Partido Comunista, Marx e Engels afirmaram: “Toda a sociedade se divide, cada vez mais, em dois grandes campos inimigos, em duas grandes classes diretamente opostas: a burguesia e o proletariado” (MARX; ENGELS, 2008, p. 24). A luta dos proletários contra os burgueses começa com a sua existência enquanto classe. Já nessa obra descreve as fases de constituição dessa consciência enquanto classe:

No início, os trabalhadores lutam individualmente; depois é a vez dos operários de uma fábrica, em seguida os trabalhadores de todo um ramo de produção, em uma localidade, contra um único burguês que os explora diretamente. Eles não dirigem seus ataques apenas contra as relações burguesas de produção, mas contra os próprios instrumentos de produção; destroem as mercadorias concorrentes vindas de fora, deprezam as máquinas, incendiam as fábricas, procuram reconquistar a posição perdida do trabalhador na Idade Média (MARX; ENGELS, 2008, p. 24).

Do caráter individualizado de luta entre um proletário e um burguês, nas fábricas esse embate torna-se massivo:

Os trabalhadores começam a formar associações contra a burguesia; lutam juntos para assegurar seu salário. Fundam organizações permanentes, de modo a se prepararem para a ocorrência de ondas esporádicas de sublevações. Em alguns lugares a luta explode em revoltas. (MARX; ENGELS, 2008, p. 25).

Ocorre que nem sempre as bases materiais propiciam condições favoráveis para a organização de classe. A historiadora Virginia Fontes aponta que junto com a expropriação de direitos veio a redução do papel de instrumentos de luta da classe trabalhadora:

No Brasil, ao longo da década de 1990, sindicatos combativos foram transformados em sindicatos cidadãos, e que acabaram virando formação

para gestão sindical, perdendo assim o caráter de luta social. Os anos 1990 colocam no esquecimento a luta pela autonomia da classe trabalhadora. (FONTES, 2017, p. 25).

Diante do exposto, pode-se perceber que o Estado se modificou de acordo com os períodos históricos, com o desenvolvimento das forças produtivas e as transformações advindas das crises do capital. Dialeticamente, a organização da classe trabalhadora se alterou de acordo com os diferentes modelos de produção. A partir do final do século XX, um novo elemento de exploração e fluxo de capital passa a repercutir na forma de organização estatal e social: a financeirização.

## 2.2 ESTADO FINANCEIRIZADO E AS POLÍTICAS SOCIAIS

A despeito de Lênin (1903) ter apontado o fenômeno da financeirização no início do século XX, este fenômeno se transforma e se amplia com a terceira revolução industrial ocorrida nos anos 1970, a qual traz como resultado a introdução da microeletrônica no processo de produção e nas relações sociais.

Segundo Bruno; Caffé (2017, p. 1041), “O conceito de financeirização caracteriza a vigência de um ambiente macroeconômico onde as alocações financeiras de capital tornam-se predominantes, desestimulando as alocações diretamente produtivas”.

O autor ainda complementa trazendo o caráter histórico e territorial da origem desta concepção, identificada a organismos internacionais:

O conceito de financeirização surge nos anos 1990 quando países centrais e periféricos aderem aos mercados globais por meio de processos de liberalização comercial e financeira, promovidos por organismos internacionais, tais como o Banco Mundial e FMI. (BRUNO, 2022, p. 39).

Neste contexto, Pereira (2017) realiza uma leitura das consequências dos princípios neoliberais advindos do capitalismo financeirizado, alimentado pelas tendências ideoculturais, sociais e conservadoras, como o patriotismo, a hierarquia, a ordem, a moral e os bons costumes; retrato dos valores hegemônicos que legitimaram a postura das figuras dos ultraconservadores nos espaços decisivos.

É necessário compreender a financeirização como uma das etapas de desenvolvimento do capitalismo em escala mundial. Para Mandel (1982, p. 219),

“Devido à sua própria natureza, o capital não tolera limites geográficos à sua expansão”. Inicialmente, em fase de livre concorrência, o capitalismo

[...] caracterizou-se por uma imobilidade internacional relativa ao capital. A concentração de capital era predominantemente nacional; a centralização, exclusivamente nacional. Mesmo nessa fase, a tendência principal convivia evidentemente com a tendência oposta de movimentação internacional do capital, mantida sobretudo por alguns grupos financeiros, e ganhando expressão na importância dos empréstimos estatais internacionais. (MANDEL, 1982, p. 221).

Para esse autor, a terceira revolução tecnológica e a formação do *capitalismo tardio* marcaram um ponto decisivo da *concentração internacional* do capital à transformação em *centralização internacional*. Afirma que a produção no capitalismo seguirá um padrão cíclico. (MANDEL, 1982).

A primeira fase do Estado capitalista, do século XIX até a grande depressão (1929) caracterizou-se pelo capitalismo liberal clássico. As relações setor público-economia permaneciam restritas às instâncias de segurança pública e nacional, garantia do direito de propriedade e intervenções pontuais no domínio macroeconômico. Os direitos civis, a legislação trabalhista e as estruturas de bem-estar foram, a depender do país, embrionárias ou inexistentes. (BRUNO; CAFFE, 2017, p.1029).

A partir da crise de 1929 e mais notadamente após a Segunda Guerra Mundial, emerge um novo modelo de Estado, mais interventivo na economia, com criação de empresas públicas e provisão de bens coletivos, com a formulação de política de educação, transporte, saúde, previdência e assistência social. Entretanto, a partir das décadas de 1980 e 1990, o desenvolvimento das forças produtivas tende para a liberalização comercial e financeira. (BRUNO; CAFFE, 2017, p.1030).

No Brasil, este processo se desenvolveu de maneira particular. Os autores Bruno e Caffé (2017), analisam o processo de desenvolvimento brasileiro em momentos históricos, conforme descritos abaixo:

**No período de 1930 a 1954** (regime autoritário de governo Getúlio Vargas), o Estado promove o nacional-desenvolvimentismo e tenta lançar as bases para um processo autônomo de desenvolvimento econômico. Neste período o capital industrial ganha espaço, e progressivamente o capital agrário exportador vai perdendo sua hegemonia. As intervenções do Estado aceleraram-se e revestiram-se de um conteúdo ideológico nacionalista.

**No período de 1955 a 1963** desencadeia-se uma fase de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro, seja com empréstimos ou investimentos diretos. É elaborado e implementado o Plano de Metas (anos 1956-1961), que definia as prioridades de investimento, bem como as estratégias para alocação dos recursos privados disponíveis. “O setor público atuava duplamente como regulador e produtor, [...] ao mesmo tempo em que garantia as condições de produção e de distribuição às empresas estrangeiras e nacionais”. (BRUNO; CAFFE, 2017, p. 1034)

**De 1964 a 1989** segue-se uma segunda fase do desenvolvimentismo associado ao capital estrangeiro, até sua crise. Sob um regime militar, o Estado aumenta a dependência externa. Para os autores, é neste período que surgem as condições estruturais e macroeconômicas para o desenvolvimento precoce do processo de financeirização da economia brasileira. **De 1967 a 1973**, no período conhecido como “milagre econômico brasileiro” precede o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-1979).

**De 1990 a 2003** passa a desenrolar-se um modelo neoliberal-dependente com inserção internacional subordinada aos mercados globais.

O Estado brasileiro esvazia o discurso desenvolvimentista, incorpora, açodada e acriticamente, a ideologia neoliberal da globalização e inviabiliza no plano político-institucional a retomada de um projeto nacional de desenvolvimento socioeconômico. (BRUNO; CAFFE, 2017, p. 1035)

A partir da “década perdida<sup>2</sup>” dos anos 1980, o Estado brasileiro reprova a intervenção do Estado e reafirmam a primazia do mercado. Os governos de Fernando Collor de Melo (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) elaboram o Plano de Privatização, realizam a reforma monetária com o Plano Real, além das reformas administrativas e reformas na seguridade social.

Para Bruno e Caffé (2017), os treze anos de governo do Partido dos Trabalhadores são marcados pela criação de novas relações Estado-economia que permitiram condições para o processo de financeirização brasileiro. Se antes era focado no endividamento público interno, a partir de então se estendeu ao endividamento privado:

---

<sup>2</sup> A década de 1980 ficou conhecida como Década Perdida por ter sucedido um período de grande crescimento econômico. Após queda nos rendimentos do petróleo, o país viu-se endividado e adotando medidas recessivas.

[...] Para isso, os agentes financeiros multiplicaram em sua estrutura de ativos as dívidas das famílias e das empresas não-financeiras, por meio da expansão de suas operações de crédito. (BRUNO; CAFFE, 2017, p. 1037).

O Decreto nº 22.626 de 1933, conhecido como “Lei da Usura” que limitava a taxa de juros, passou a ser reformado a partir de 1991 e levou o país a ter as maiores taxas de juros do mundo, gerando um elevado custo para os financiamentos e empréstimos. A ampliação da apropriação dos juros por parte dos bancos e demais detentores de capital, reproduz-se no comércio varejista e nas compras online, que chegam à conhecida classe média - denominada pela ampliação do acesso ao consumo - até ao extrato da população de baixa renda. (BRUNO; CAFFE, 2017, p. 1037).

Os autores ainda demarcam que desde 2015 o Estado é capturado pelo mercado bancário-financeiro, tendo representantes nos ministérios e no Banco Central, “[...] permitindo aos grandes bancos e empresas não-financeiras atuarem diretamente sobre a definição e gestão do orçamento público e a formatação e condução da política econômica” (BRUNO; CAFFE, 2017, p. 1037).

Ainda que haja o desestímulo a novos investimentos produtivos, é importante destacar que só existe mais-valia no âmbito da produção: “Atividades bancário-financeiras não criam valor ou riquezas, criam signos que lhes representam e que pressupõem que estejam sendo produzidos ou que ainda serão pelo setor produtivo”. (BRUNO, 2022, p. 42). Diante disso, “[...] o aumento da rentabilidade representa tão somente uma punção de mais-valia já produzida ou uma expectativa em relação à mais-valia futura, nunca um processo de valorização”. (BRETTAS, 2020, p. 76). Consequentemente, o poder do mercado financeiro gera uma pressão para aumentar as bases de extração da mais-valia.

Para que isso ocorra, mantém altas as taxas de desemprego e rebaixa os salários. Ou seja, promove uma flexibilização das relações de trabalho e de “[...] reformas no Estado que reduzem o salário indireto (previdência, assistência, saúde e educação), abrindo nichos para a provisão privada desses serviços”. (BRUNO, 2022, p. 47).

Segundo Bruno e Caffé (2017, p. 1041), uma das consequências mais graves da financeirização é a perda de autonomia dos Estados Nacionais. As características da monopolização levaram à composição de polos hegemônicos no

Estados Unidos da América e na Alemanha, com investimentos nas indústrias bélicas e no capital bancário, assim, fortalecendo o significado do capital financeiro.

Com a financeirização da economia, os mercados financeiros passam a disputar cada vez mais o fundo público.

O fundo público envolve a capacidade que o Estado tem de mobilizar recursos, principalmente tributos, para realizar intervenções em políticas públicas, englobando as políticas econômicas e sociais, o que permite alterar ou conservar a realidade socioeconômica do país. (SALVADOR, 2020, p. 2).

Com as políticas neoliberais e a expansão da financeirização, as crises passam a ser mais recorrentes, demandando que o Estado socorra o capital: “A característica comum a todas as crises dos últimos 30 anos é o comparecimento do fundo público para socorrer instituições financeiras falidas durante as crises bancárias, à custa dos impostos pagos pelos cidadãos” (SALVADOR, 2019, p. 104).

Afirma:

Partimos do pressuposto de que o fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso de suas políticas monetárias e fiscal, assim como pelo orçamento público. (SALVADOR, 2019, p. 100).

O orçamento público é instrumento de governo para estimar receitas e despesas e controlar as finanças públicas e execução de ações governamentais. No Brasil, o orçamento público compreende a execução de três leis: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. (CHIEZA; DEMARCO; NUNES, 2018, p. 168). É um instrumento político:

O orçamento pode ser visto como o espelho da vida política de uma sociedade, uma vez que a sua estrutura de receitas e gastos mostra quais as classes sociais que arcam com o maior ou menor ônus da tributação, assim como as que mais se beneficiam com a destinação destes recursos na forma de bens e serviços públicos. (CHIEZA; DEMARCO; NUNES, 2018, p. 164).

As principais formas de composição do fundo público são recursos da sociedade advindo de impostos, contribuições e taxas. Segundo LUPATINI (2012, p. 67)

[...] os impostos tem como fonte a riqueza criada na produção, no processo real pelo trabalho vivo. Essa ‘riqueza’ criada, em termo de renda, se divide

em duas partes principais: salários (trabalhadores) e lucros (auferidos pelos capitalistas).

Portanto, os impostos carregam diretamente a exploração do trabalho, seja pela remuneração em forma de salário ou pelos lucros, que são parte da mais-valia. A autora Fontes afirma que para Marx, “[...] a única coisa democrática na sociedade capitalista é a dívida pública” (FONTES, 2017, p. 24). A dívida pública configura-se como compromisso do Estado com os capitalistas:

Com a dívida, o Estado assegura que irá garantir a extração de mais-valor dos trabalhadores no futuro próximo e no distante. Em outras palavras, o Estado assume o compromisso não só com a garantia do lucro imediato para os capitalistas (pois se endivida para financiar os capitalistas e para o pagamento de juros abusivos aos mesmos capitalistas), como também garante a sujeição do trabalhador no futuro (com os “ajustes fiscais” que retiram direitos, para cobrir o déficit que a própria dívida promove) que a força. (FONTES, 2017, p. 24-25).

A dívida é um meio para alavancar o capitalismo. A dívida pública implica na luta de classes, ao passo que ao drenar parte dos impostos, atende ao financiamento de Estados capitalista ao mesmo tempo que é fonte do grande capital. Barreto entende o sistema da dívida pública como um mecanismo de redistribuição, no qual o

[...] conjunto da população para um limitado grupo de apropriadores antecipados. Mais que isso, na medida em que o capital fictício habilita o comando sobre a riqueza real, ele opera como uma imensa máquina de converter riqueza fictícia em riqueza efetiva. (BARRETO, 2019, p. 141).

Brettas (2012, p. 98) aponta para a relação entre a dívida pública e o sistema internacional de crédito. Nesse processo, transferem-se recursos de uma nação para outra. É importante lembrar que esses recursos brotam não da circulação, mas do processo de produção.

O sistema tributário é a engrenagem do sistema de empréstimos nacionais. Cabe ressaltar que o alvo dos aumentos de impostos incide sobre o consumo: “[...] recai a classe trabalhadora o ônus de alimentar esse processo de endividamento”. (BRETTAS, 2012, p. 99).

No Brasil, o sistema tributário é bastante desigual. Mesmo a Constituição Federal de 1988, no artigo 153 definindo como competência da União a instituição de imposto sobre “VII – grandes fortunas, nos termos da Lei Complementar”, esta

não foi aprovada posteriormente. A base do sistema tributário segue sendo a tributação sobre consumo, a forma mais regressiva.

Sob a direção do Fundo Monetário Internacional e do Banco Central, a partir da década de 1990, os mercados financeiros emergentes foram abertos ao capital financeiro mundializado. O deslocamento da produção gera modelos de subcontratação de mão de obra qualificada nos países de mão de obra mais barata (CHESNAIS, 2005, p. 55). Os grandes grupos industriais, articulados ao mundo das finanças na sociedade global, geram o movimento de explorar não apenas as matérias primas, mas a diferença “[...] no preço da compra de força de trabalho e nas taxas de rendimentos permitidas pela ausência de regulamentação do trabalho, dos direitos de se sindicalizar e de proteção social”. (CHESNAIS, 2005, p. 55).

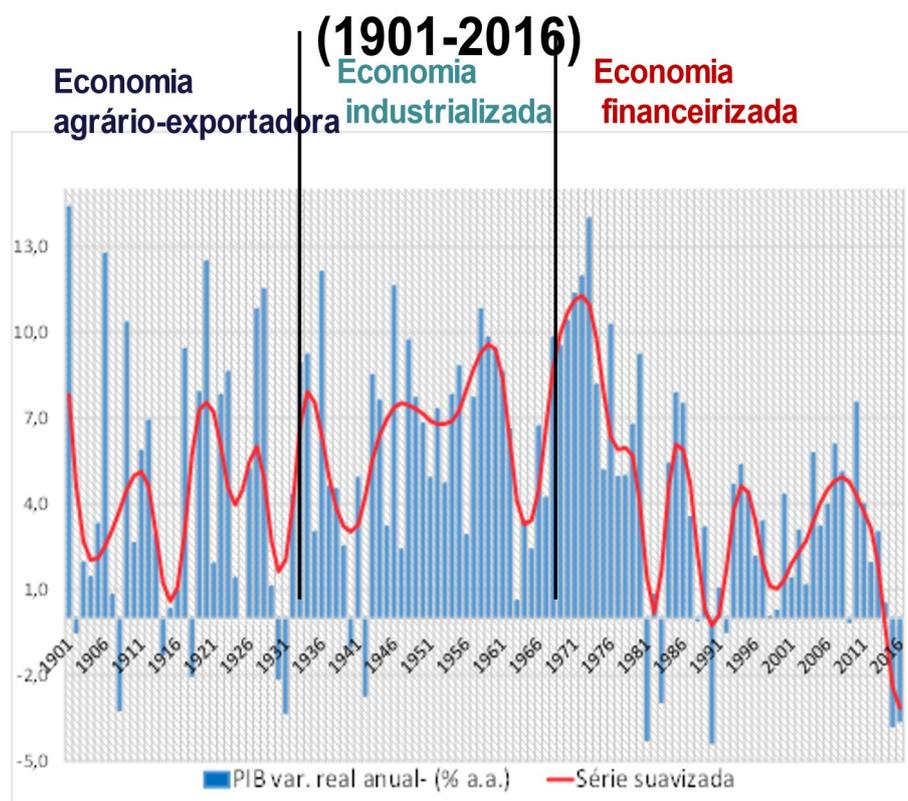
Lavinas e Gentil (2018), por sua vez, destacam que as mudanças observadas foram acompanhadas de um processo de *financeirização das políticas sociais*. Este processo se expressa na deterioração da oferta de serviços públicos e incentivo à mercantilização do acesso, caracterizado pela incorporação de novos grupos sociais ao mercado de consumo de massas mediante o acesso destes grupos aos produtos oferecidos pelo sistema financeiro (crédito direto ao consumidor, planos de saúde, financiamento estudantil etc.) em detrimento de políticas públicas para a proteção contra riscos e incertezas. A autora destaca a contribuição de alguns programas nessa construção, a exemplo do FIES e do Programa Bolsa Família:

[...] o Bolsa Família levou, entre 2003 e 2015, uma renda de sobrevivência a 14 milhões de famílias ou 45 milhões de pessoas, comprometendo módicos 0,5% do PIB. Seu grande diferencial residiu em ter incorporado ao mercado uma parcela substantiva da população (22%). (LAVINAS; GENTIL, 2018, p. 199).

Yazbek (2018, p. 185) sinaliza que a centralidade do capital financeiro, sobressaindo ao capital produtivo traz consequências graves para a classe trabalhadora, mantendo as altas taxas de desemprego, insegurança o trabalho e crescimento do trabalho informal e precário, redução dos salários, entre outros.

De acordo com o Gráfico 1, Bruno (2012) demonstra o baixo crescimento econômico no período da economia financeirizada vis a vis os outros dois períodos anteriores, economia agro-exportadora (1901 a 1930) e a industrializada (1931-1970), corroborando assim, com as altas taxas de desemprego e a centralidade do capital financeiro apontado por Yazbek (2018).

Gráfico 1 – Ciclos do crescimento econômico brasileiro de 1901 a 2016



Fonte: Bruno (2017) Cálculos próprios com base nos dados do IBGE.

A Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) e a Contrarreforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 103/2019) se somam aos instrumentos já em vigor do ajuste fiscal permanente (BEHRING, 2019) — Lei da Terceirização (Lei nº 13429/2017), Contrarreforma Trabalhista (Lei nº 13467/2017), o teto de gastos (Emenda Constitucional nº 95/2016) — para estabelecer as garantias necessárias ao livre-mercado e à redução dos direitos, como requisitos da acumulação. (BOSCHETTI; BEHRING, 2021, p. 72).

No Auxílio Brasil – ainda que não seja objeto direto desta dissertação, mas sequência do benefício federal objeto da pesquisa - a financeirização é expressa nos princípios neoliberais encontrados desde a direção do Programa, que inclui no art. 2º o incentivo ao esforço individual, reformado nos objetivos de:

VI) Estimular crianças, adolescentes e jovens a terem desempenho científico e tecnológico de excelência; e VII) Estimular a emancipação das famílias em situação de pobreza, principalmente por meio de: [...] c) do incentivo ao empreendedorismo, ao microcrédito e à inserção no mercado de trabalho formal. (BRASIL, 2021).

Percebe-se uma leitura meritocrática, como se o bom desempenho dependesse de esforço, sem a necessidade de gastos do Estado com as políticas sociais, essenciais para a garantia de educação de qualidade e viabilidade de iniciação científica. Além disso, o estímulo à emancipação ligada ao empreendedorismo e ao microcrédito demarcam a financeirização, que dita nova morfologia do trabalho relacionada a prestação de serviços por meio de plataformas, a falsa percepção de empreendedores de si mesmos, sendo a face da informalidade e insegurança trabalhista. O art. 39 do Decreto nº 10.852/2021 assim expressa:

O Ministério da Cidadania incentivará a inserção financeira das famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil para acesso a serviços financeiros oferecidos por instituições financeiras federais em condições adequadas ao seu perfil. (BRASIL, 2021).

O microcrédito disponibilizado diante de benefícios tão baixos certamente acarretará no superendividamento dos beneficiários. Entre as diretrizes do Programa Auxílio Brasil está: “IX - a educação e a inclusão financeiras das famílias beneficiárias” (BRASIL, 2021). Diante disso, percebe-se o foco na inserção no circuito financeiro e a educação financeira insinuando que às famílias falta educação para a administração dos pacatos recursos, sendo a realidade de insuficiência de renda para a garantia das necessidades básicas.

A partir deste contexto de financeirização da economia e suas consequências, no Capítulo 3 aborda-se a política pública de assistência social, enquanto política pública de seguridade social, seus pilares legais e operacionais e suas contradições desde a constituição de 1988, buscando contribuir para sua análise crítica.

### **3 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS PROGRAMAS DE RENDA**

A assistência social se constrói como recurso para àqueles que dentre todas as mazelas advindas da privação da riqueza socialmente produzida na sociedade capitalista, estão com a exploração da força de trabalho por meio de empregos informais ou serviços não-remunerados. Se o salário deveria ter valor possível à subsistência, com o subemprego o assalariamento se esvazia e deixa às políticas sociais a expectativa de garantia do mínimo para a sobrevivência. Se torna ainda mais importante enquanto o exército de reserva atingiu a marca de 14 milhões de brasileiros com mais de 14 anos de idade desocupados em julho de 2020. (IPEA, 2020).

O objetivo deste capítulo é apresentar as normas sob as quais os programas de renda se subordinam à política de assistência social, especialmente no que tange às seguranças socioassistenciais afiançadas pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

É na integração de serviços, programas, projetos e benefícios que está o interesse da pesquisa e por isso da necessidade de correlacionar as seguranças socioassistenciais enquanto garantia essencial para os programas de renda.

Para tanto, na Seção 3.1 aborda-se a política pública de assistência social enquanto política de seguridade social, seus pilares legais e operacionais desde 1993 até 2022, as contradições de sua execução e as seguranças socioassistenciais como parâmetros. Na Seção 3.2 abordam-se os programas de renda sob diferentes concepções teóricas e históricas mundiais até chegar aos programas socioassistenciais. Abordam-se contradições no financiamento destes benefícios e o papel que cumprem na sociedade de classes. Por fim, destacam-se os programas de renda emergenciais implementados em 2020, no contexto da pandemia de Covid-19, por formulação do governo federal (Auxílio Emergencial) e do município de Caxias do Sul-RS (Programa de Renda Familiar e Programa de Renda Emergencial).

### 3.1 PILARES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Em 1988, a Assistência Social foi incluída no artigo 194 da Constituição Federal como política de seguridade social, em conjunto com as políticas públicas de Saúde e de Previdência Social. Isso significa uma ampliação significativa nas garantias de direitos da população brasileira: “A noção de seguridade social, ao se ocupar da proteção social, busca gerar garantias que a sociedade brasileira afiança a todos os seus cidadãos, isto é, mais do que atitudes de socorro”. (SPOSATI, 2009, p. 22). Tanto a assistência social quanto a saúde carregam o legado enquanto políticas não-contributivas que oferecem ações preventivas e proativas.

Os artigos 203 e 204 da Constituição Federal compõem a sessão específica da Assistência Social, definindo que será prestada “a quem dela necessitar”. Segundo Sposati (2013, p. 21), seria uma imposição na constituinte por parte dos parlamentares que compunham o “centrão” dos partidos políticos brasileiros. Essa expressão gera interpretações diversas, talvez pouco aprofundadas no debate entre os técnicos executores da política pública.

Segundo a autora, foi apenas após o Presidente Fernando Collor (1990-1992) vetar a primeira Lei Orgânica de Assistência Social que assistentes sociais se mobilizaram para a construção desta política. Sposati, já em 1991, apreendia as contradições da assistência social, trazendo que é

Orgânica ao capital enquanto voltada prioritariamente para a subsistência da mão de obra reserva ou como amenizadora do padrão mínimo de vida que a política salarial imprime à vida do trabalhador. Orgânica ao trabalhador enquanto substituta da renda mínima [...] enquanto ainda possibilidade alternativa de acesso a condições mínimas de sobrevivência e, mais do que isso, como espaço possível de sustentação de novas alternativas nascidas da organização popular. (SPOSATI, 1991, p. 15).

Em 1993, após o impeachment do Presidente Collor, finalmente foi aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 8.742/1993), implementada nos anos subsequentes. A oferta de serviços e benefícios ancoradas na dimensão protetiva, rompendo com a caridade, seguiu sendo um desafio na sua implementação enquanto política de direitos de cidadania.

A Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. (BRASIL, 2004, p. 33).

Para Pereira (2006), a provisão de mínimos sociais é característica das sociedades divididas em classes e tem por sinônimo o mínimo para a subsistência, ou seja, uma resposta isolada e emergencial para a extrema pobreza. A noção de mínimo social é heterogênea, sendo, segundo a autora, “em sua maioria residual, arbitrária e elitista” (PEREIRA, 2006, p. 17), não refletindo uma concepção distributiva das riquezas socialmente produzidas.

No século XX, as necessidades sociais passaram a ser pautadas como matéria de direito. Para isso, as causas do pauperismo passaram a ser identificadas com determinações histórico-estruturais. Portanto, para Pereira (2006) há um equívoco no entendimento quando se compreende mínimo e básico como sinônimos: “[...] o mínimo pressupõe supressões ou cortes dos atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal”. (PEREIRA, 2006, p. 26).

A partir da mobilização de gestores municipais, a 4ª Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, comemorou dez anos da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005 e apresentou a realização das conferências de assistência social bienais<sup>1</sup>. (SPOSATI, 2013).

A partir daquele ano, muito se desenvolveu em normativas e diretrizes da Assistência Social, sendo estas expressas no Quadro 1 abaixo:

---

<sup>1</sup> As Conferências de Assistência Social ocorreram a cada 2 anos até 2019, quando o Governo Federal não realizou a conferência nacional.

Quadro 1 – Avanços nas normas da Assistência Social no Brasil a partir da CF 1988

<b>Ano</b>	<b>Norma</b>	<b>Avanço</b>
1988	Constituição Federal de 1988	Nos artigos 203 e 204 prevê os destinatários da assistência social, diretrizes e recursos.
1993	LOAS – Lei 8742/1993	Organização da Assistência Social como política de seguridade social não contributiva.
1998; 2004	Política Nacional de Assistência Social – Resolução nº 145/2004	Procedimentos, mecanismos, instrumentos, princípios e diretrizes da operacionalização da Assistência Social.
2005	NOBSUAS – Resolução CNAS nº 130/2005	Eixos estruturantes para a realização do pacto federativo e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, visando a implementação e consolidação do SUAS no Brasil.
2007	NOB RH- SUAS – Resolução CNAS nº 01/ 2007	Avanço no que diz respeito à profissionalização da política de assistência social.
2009; 2014	Tipificação Nacional dos serviços socioassistenciais – Resolução CNAS nº 109/2009	Padronização nacional dos serviços do SUAS.
2011	Lei do SUAS- nº 12.435/2011	Amplia os objetivos da assistência, sua organização em sistema único; cofinanciamento dos benefícios eventuais.
2013	Política Nacional de Educação Permanente do SUAS - Resolução nº 04, de 13 de março de 2013	Atende ao art. 19 da LOAS, “IX - Formular política para a qualificação sistemática e continuada de recursos humanos no campo da Assistência Social”.

Fonte: Elaborado pela Autora.

A Política Nacional de Assistência Social possui quatro diretrizes de construção, constituídas a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 8.742/1993), sendo:

- a) descentralização político-administrativa;
- b) participação da população;
- c) primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política Nacional de Assistência Social (PNAS);
- d) a centralidade da família para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.

Sobre a participação da população, a renda é um dos direitos aprovados na V Conferência Nacional de Assistência Social (2005), na qual foi deliberado sobre os direitos socioassistenciais<sup>2</sup>:

1. Todos os direitos de proteção social de assistência social consagrados em Lei para todos;
2. Direito de equidade rural-urbana na proteção social não contributiva;
3. Direito de equidade social e de manifestação pública;
4. Direito à igualdade do cidadão e cidadã de acesso à rede sócioassistencial;
5. Direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade;
6. Direito em ter garantida a convivência familiar, comunitária e social;
7. Direito à Proteção Social por meio da intersetorialidade das políticas públicas;
8. **Direito à renda;**
9. Direito ao co-financiamento da proteção social não contributiva;
10. Direito ao controle social e defesa dos direitos sócio-assistenciais. (CNAS, 2005, p. 13-14, grifo do autor).

No direito à renda, o texto menciona programas de inclusão produtiva, inserção e reinserção no mercado de trabalho, referindo-se, portanto, a renda proveniente do trabalho. O “Direito à igualdade e completude de acesso nas atenções da rede socioassistencial” previsto no 4º direito, bem como o co-financiamento (9º direito) dialoga com a integração de serviços, programas, projetos e benefícios descrita na Resolução CIT nº 7<sup>3</sup>, de 10 de setembro de 2009:

Art. 2º A gestão integrada consiste na articulação entre serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do SUAS e tem como diretrizes:

- I - a co-responsabilidade entre os entes federados;
- II - as seguranças afiançadas pela Política Nacional de Assistência Social;
- III - a centralidade da família no atendimento socioassistencial de forma integral, visando a interrupção de ciclos intergeracionais de pobreza e de violação de direitos. (BRASIL, 2009, p. 9).

Dos princípios que orientam os benefícios do SUAS estão: a **integração à rede de serviços socioassistenciais**, com vistas ao atendimento das

<sup>2</sup> Estes direitos foram retomados na VI e VII Conferência Nacional de Assistência Social, sendo prevista a avaliação sobre a efetivação destes direitos. Atualmente, não é possível localizá-los em espaço oficial no site do Ministério da Cidadania.

<sup>3</sup> A Resolução nº 7 da Comissão Intergestora Tripartite trata do Protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

necessidades humanas básicas; a constituição de provisão certa para enfrentar com agilidade e presteza eventos incertos; a proibição de subordinação a contribuições prévias e de vinculação a contrapartidas; adoção de critérios de elegibilidade em consonância com a Política Nacional de Assistência Social; garantia de qualidade e prontidão de respostas aos usuários, bem como de espaços para manifestação e defesa de seus direitos; a **garantia de igualdade de condições no acesso às informações** e à fruição do benefício eventual; a afirmação dos benefícios eventuais como direito relativo à cidadania; a ampla divulgação dos critérios para a sua concessão; e a desvinculação de comprovações complexas e vexatórias de pobreza, que estigmatizam os benefícios, os beneficiários e a política de assistência social. (BRASIL, 2007, grifo da autora).

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ganhou visibilidade com a Lei nº 12.435/2011, que alterou a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Entre os mecanismos incorporados pelo SUAS estão:

[...] gestão do trabalho e a profissionalização da área; com as construções coletivas e participativas, com destaque para os conselhos de assistência social e as conferências; com a gestão compartilhada, refletidos nos Pactos de Aprimoramento da Gestão; e com a organização das ofertas. (COLIN, 2013, p. 10).

Portanto, o SUAS depende da profissionalização e de construções participativas, além dos pactos regionais e federal em prol do aprimoramento da gestão. A Norma Operacional Básica do SUAS (Resolução CNAS nº 33/2012) trouxe repartição de funções em cada nível administrativo:

i) os **Conselhos de Assistência Social**, responsável pela participação e controle social, com caráter deliberativo e representação paritária entre membros do governo e sociedade civil, reunindo diversos atores da política social;

ii) as **Políticas de Assistência Social**, que estabelecem os principais objetivos e princípios do respectivo nível administrativo;

iii) os **Fundos de Assistência Social**, que centralizam os recursos financeiros e aumentam a transparência dos gastos da Assistência Social;

iv) as **Secretarias de Assistência Social**, que são as unidades executivas. Para as negociações entre as três esferas de governo, existem comissões bipartites (no âmbito do estado) ou tripartites (com membros do município, estado e União).

A Norma Operacional Básica do Suas (NOB-SUAS - Resolução CNAS nº 33/2012) estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem elaborar o Pacto de Aprimoramento do SUAS. Segundo o artigo 24 da NOB-SUAS, esses pactos compreendem:

- I – definição de indicadores;
- II – definição de níveis de gestão;
- III – fixação de prioridades e metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do Suas;
- IV – planejamento para o alcance de metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do Suas;
- V – apoio entre a União, os Estados, o Distrito Federal e o Municípios, para o alcance das metas pactuadas; e
- VI – adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação. (BRASIL, 2012, p. 27).

Segundo Bichir; Junior (2021, p. 442), compete ao governo federal:

[...] a normatização geral da política, o repasse de recursos federais para programas tipificados via FNAS, a definição dos tipos de serviços socioassistenciais que podem ou não ser cofinanciados via sistema de repasses de recursos fundo-a-fundo, as estratégias gerais de monitoramento e avaliação, bem como o desenho da estratégia de capacitação das burocracias em nível subnacional.

Aos governos municipais cabe a “[...] implementação dos serviços tanto no nível da proteção básica quanto da especial, a depender do nível de gestão em que se encontram”. (BICHIR; JUNIOR, 2021, p. 442).

Cabe destacar ainda, que o SUAS constituiu Índices de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do SUAS (IGD- PBF e IGD SUAS), índices que variam de 0 a 1 e deve ser repassado mensalmente para os fundos estaduais e municipais de assistência social.

O Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS visa avaliar a qualidade da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no âmbito dos municípios, DF e estados, bem como a articulação

intersectorial. Conforme os resultados alcançados pelos entes a União apoiará financeiramente o aprimoramento da gestão como forma de incentivo. (BRASIL, 2012, p. 9).

Os índices de abril a dezembro de 2020 para Caxias do Sul foram de 0,9, com repasses mensais calculados para R\$ 39.905,00. Segundo o Ministério da Cidadania,

O cálculo do IGD é composto por 4 fatores: 1) Taxa de atualização cadastral e taxas de acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação; 2) Adesão ao Sistema Único de Assistência Social (Suas); 3) Prestação de contas pelos Fundos de Assistência Social; e 4) Parecer dos Conselhos de Assistência Social das contas do uso dos recursos. (BRASIL, 2022).

As atualizações cadastrais seguiram ocorrendo na pandemia, mas o acompanhamento das condicionalidades foi interrompido<sup>4</sup>; a prestação de contas com parecer do Conselho Municipal de Assistência Social seguiu, através das plenárias virtuais<sup>5</sup>. Com a impossibilidade de cumprir integralmente com os fatores, o índice manteve-se congelado.

A profissionalização permite que a política pública tenha a execução mais próxima daquela prevista no desenho da formulação, garantindo os direitos e as seguranças socioassistenciais. Para isso, a constituição de espaços de debates é essencial, destacando-se aqui os conselhos e conferências, os fóruns de trabalhadores do SUAS e as frentes em defesa do SUAS e da seguridade social.

Isto vai ao encontro dos direitos dos usuários, previstos na Resolução CNAS nº 11/2015:

- I – ter acesso a atendimento, assessoramento e defesa e garantia de direitos, que lhes garanta suporte socioassistencial;
  - II – ter **acesso a informações e orientações** sobre serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda, no âmbito da Política Pública de Assistência Social, em linguagem clara, simples e acessível;
  - III – usufruir do reconhecimento de seus direitos frente à sociedade;
- e,

---

<sup>4</sup> A suspensão de procedimentos operacionais e de gestão do Cadastro Único e Bolsa Família, em decorrência da pandemia de Covid-19 foram regulamentadas através das Portarias nº 335, de 20 de março de 2020; nº 443, de 17 de julho de 2020 e nº 483, de 15 de setembro de 2020.

<sup>5</sup> As plenárias virtuais foram validadas através da Resolução CMAS nº 29, de 08 de abril de 2020.

**IV – usufruir de serviços e programas socioassistenciais de qualidade** quando em situação de nascimento, morte ou vulnerabilidade temporária, a Lei Orgânica de Assistência Social prevê benefícios eventuais, que devem seguir, por certo, os direitos acima descritos. (BRASIL, 2015, grifo da autora).

Os serviços e programas de qualidade quando em situações de nascimento morte ou vulnerabilidade temporária, são apresentados nas Orientações Técnicas sobre benefícios eventuais no SUAS, que prevê:

A equipe técnica responsável pela concessão pode analisar o evento apresentado e avaliar a forma mais adequada da prestação do benefício, conforme regulamento local, assegurando sua integração aos serviços, programas, projetos e demais benefícios da rede socioassistencial. (BRASIL, 2018, p. 54).

Mais uma vez, destaca-se a importância de concessão de benefícios a partir da análise e acompanhamento das famílias demandantes. No âmbito dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), o Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF) é o principal serviço responsável por isso, e junto da gestão do território, são funções do equipamento estatal.

O SUAS ampliou os objetivos da assistência social, implantando como pilares a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos. A defesa de direitos “[...] trata-se de uma preocupação com os procedimentos dos serviços no alcance de direitos socioassistenciais e na criação de espaços de defesa para além dos conselhos de gestão da política”. (SPOSATI, 2009, p. 41). A vigilância socioassistencial é a “[...] capacidade de detectar, monitorar as ocorrências de vulnerabilidade e fragilidade que possam causar a desproteção, além da ocorrência de riscos e vitimizações”. (SPOSATI, 2009, p. 41).

Inserido no objetivo da proteção social há indicativo de grupos sociais prioritários: a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice; crianças e adolescentes vulneráveis; àqueles não integrados ao mercado de trabalho; às pessoas com deficiência e aos idosos que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Para além do eixo de ciclo de vida, a assistência social tem por eixos protetivo o direito de dignidade a partir da equidade e respeito às diferenças, incluindo

mulheres, povos tradicionais, negras e negros, pessoas com deficiência, exclusão pelo não acesso à renda ou aos serviços, uso de substâncias psicoativas, diferentes formas de violência, identidades sexuais estigmatizadas. (BRASIL, 2004).

A proteção social inclui serviços e benefícios enquanto formas complementares de atenção. Os benefícios assistenciais estão fora da legislação social do trabalho e operam como substitutivos ou complementares à remuneração do trabalho e renda da família. (SPOSATI, 2009).

### **3.1.1 O Cadastro Único como acesso aos programas de renda**

O Cadastro Único foi originalmente criado em 24 de julho de 2001, através do Decreto nº 3877, editado em 26 de junho de 2007.

O CadÚnico introduziu um novo formato no trato de informações sociais, elas deveriam ser digitalizadas (o que não era usual, nos órgãos públicos) e inseridas em um sistema central comandado pela Caixa Econômica Federal (CEF). (SPOSATI, 2021, p. 187).

Sua construção foi muito importante para a consolidação da política pública de assistência social, isso porque unificou as informações cadastrais, integrou programas e políticas sociais e racionalizou o processo de cadastramento (BRASIL, 2007). O Cadastro Único tem viabilizado o acesso à segurança de renda, sendo para o Benefício de Prestação Continuada (BPC) ou o Programa Bolsa Família<sup>6</sup> (PBF), ao mesmo passo em que uma rede de equipamentos e profissionais do SUAS disponibiliza o acompanhamento assistencial para famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social decorrente do precário acesso à renda ou a serviços públicos, além das vulnerabilidades relacionais.

O Decreto nº 6.135/2007 definia:

Art. 2º O Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado

---

<sup>6</sup> O Programa Bolsa Família foi extinto em 29 de dezembro de 2021, com a Lei nº 14.284/2021, que instituiu o Programa Auxílio Brasil. Em 02 de março de 2023, através da Medida Provisória nº 1164/2023 o Programa Bolsa Família foi reinstituído.

para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público. (BRASIL, 2007).

Em 2020, a Lei nº 13.982/2020, ao instituir o Auxílio Emergencial, permitiu que para além das famílias inseridas no Cadastro Único, o benefício de renda pudesse ser acessado “[...] por meio de autodeclaração, para os não inscritos, por meio de plataforma digital” (BRASIL, 2020b, art. 2º, VI, §4º). Na sequência, a Portaria nº 368, de 29 de abril de 2020 autorizou “[...] a coleta dos dados para inclusão e atualização cadastral por telefone ou por meio eletrônico” (BRASIL, 2020c, art. 2º) enquanto perdurasse a situação de emergência ou calamidade pública.

O Cadastro Único de Programas Sociais permite o acesso a diversos benefícios, programas, projetos e serviços. Entre estes estão: Auxílio Emergencial; Benefício de Prestação Continuada (BPC); Carteira do Idoso; Concessão de bolsas por entidades com Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social com atuação na área da educação (CEBAS-Educação); Contribuição previdenciária como Facultativo de Baixa Renda; Identidade Jovem (ID Jovem); Isenção de taxas de inscrição em concursos públicos; Isenções na taxa de inscrição para o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem); Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (Plano ProgreDir); Programa Bolsa Família; Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água (Programa Cisternas); Programa Criança Feliz; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; Programa Minha Casa Minha Vida / Casa Verde Amarela; Programa Nacional de Crédito Fundiário; Programa Nacional de Reforma Agrária; Tarifa Social de Energia Elétrica; Telefone Popular; Programa de Urbanização de Assentamento Precários e Programa Nacional de Assistência Estudantil. (BRASIL, 2021).

Em 10 de fevereiro de 2022, o Ministério da Cidadania, através da Portaria nº 747 (BRASIL, 2022), estabeleceu em seu artigo 2º, como critério de averiguação a renda per capita acima de meio salário mínimo, contrastando com o estabelecido até então pelo Cadastro Único para famílias com renda

familiar de até 3 salários mínimos. Em 29 de março de 2022, o Decreto nº 11.016 revogou o Decreto nº 6135/2007, tendo por alterações: a omissão da obrigação da utilização do Cadastro Único como seleção de beneficiários e integração de programas sociais do governo federal; a retirada da caracterização de baixa renda como família com renda mensal de até 3 salários mínimos.

Além disso, o Decreto de 2022 trouxe diretrizes e objetivos não contemplados no Decreto de 2007. As diretrizes contemplam “IV - o uso de tecnologia e inovação para alcance de seus objetivos” (BRASIL, 2022, art. 3º). Entre os objetivos, previstos no art. 4º estão:

- I - reunir, armazenar e processar os registros administrativos dos indivíduos e das famílias de baixa renda;
- II - servir como base de dados para o acesso a programas sociais do Governo federal; e
- III - ser utilizado como repositório de dados para a realização de estudos sobre seu público, com vistas à análise de alternativas de políticas públicas para a superação da situação de vulnerabilidade econômica e social. (BRASIL, 2022).

Com a desobrigação e restrição do acesso ao Cadastro Único, questiona-se a amplitude da base de dados do Cadastro Único como repertório de estudos.

No Decreto nº 11.016/2022, é mencionada a fonte de dados do Cadastro Único como “III - as informações declaradas diretamente pelo próprio cidadão por meio eletrônico”. Logo após a publicação deste decreto foi disponibilizado um aplicativo para celular de cadastramento prévio para os usuários de baixa renda.

No Quadro 2 apresenta-se uma síntese sobre as alterações no CadÚnico segundo as normas do Decreto de 2007 vis a vis o Decreto de 11.013/2022, no Governo Bolsonaro.

Quadro 2 – Alterações do Cadastro Único no Brasil

<b>Aspecto</b>	<b>Decreto nº 6135/2007</b>	<b>Decreto nº 11.016/2022</b>
Obrigatoriedade para acesso aos benefícios	Prevê	Não prevê
Renda	½ SM per capita ou 3 salários mínimos na família	½ SM per capita
Objetivos	Não prevê	Prevê
Fonte de dados		Inclui os registros administrativos e as bases de dados do Governo federal e outros registros oficiais;
Composição	Base de dados, instrumentos, procedimentos e sistemas eletrônicos.	Além do previsto no decreto de 2007, inclui a rede de atendimento e a rede de programas usuários
Diretrizes	Não prevê	Prevê, destacando-se a responsabilidade pela declaração dos dados referentes a todos os membros da sua família; a utilização de dados por meio da integração com outros registros administrativos; o uso de tecnologia para alcance de seus objetivos; o georreferenciamento dos dados.
Competências do Ministério	gerir, em âmbito nacional, o CadÚnico; expedir normas para a gestão do CadÚnico; coordenar, acompanhar e supervisionar a implantação e a execução; e fomentar o uso do CadÚnico.	Inclui qualificar os dados do CadÚnico; aperfeiçoar o monitoramento da atualidade dos dados do CadÚnico; facilitar a interoperabilidade e a integração do CadÚnico com as outras bases de dados do Governo federal; e gerar dados sobre a situação de vulnerabilidade social.
Operacionalização		Prevê multicanal

Fonte: Elaborada pela Autora.

Sposati faz uma crítica ao CadÚnico por não considerar as despesas familiares no cálculo do acesso aos benefícios. “Parece que o CadÚnico preserva uma posição neutra na coleta de dados que não ingressa nas condições objetivas reais de vida, não adjetiva a precariedade da família”. (SPOSATI, 2021, p. 186). Junto a isso, em sua análise, o Cadastro deveria contemplar a relação de provedor e dependentes para dimensionar a demanda. Para Sposati (2021, p. 193), assim disposto, a política de assistência social “[...]”

baseia-se em uma concepção de classe que considera que a família de baixa renda deve ter, por demanda de sobrevivência, o comportamento solidário de consumo, perdas e ganhos comunitariamente geridos”.

Ao considerar meio salário mínimo per capita como critério de renda para acesso ao Cadastro Único, assim como foi para o Auxílio Emergencial, soa estranho que os critérios para o acesso ao Auxílio Brasil<sup>7</sup> serem de 1/6 do salário mínimo (17%) ou do BPC ser 1/4 do salário mínimo.

Quando o Bolsa Família foi criado em janeiro de 2004, a faixa de pobreza era de R\$ 100,00, o que correspondia a 2/5 do salário mínimo (42%) e a extrema pobreza era de 1/5 do salário mínimo (20%). Assim, os benefícios básicos eram do valor de superação da extrema pobreza, seguindo este padrão até 2021. Na tabela a seguir, apresenta-se os valores mínimos de benefícios de renda a partir de 2004.

Tabela 1 – Benefícios de superação da extrema pobreza do Programa Bolsa Família e o salário mínimo vigente no Brasil

<b>Ano</b>	<b>Valor do Sal. Mínimo (SM)</b>	<b>Valor da Renda Básica</b>	<b>Razão entre Renda Básica e SM</b>
2004	240,00	50,00	20,8
2007	380,00	60,00	15,8
2012	622,00	70,00	11,3
2014	724,00	77,00	10,6
2016	880,00	85,00	9,7
2018	954,00	89,00	9,3
2021	1.100,00	105,00	9,5
2022	1112,00	400,00	35,9

Fonte: Elaborado pela Autora.

De acordo com os dados apresentados na Tabela 1, o Programa Bolsa Família (PBF) foi criado em 2004 no primeiro Governo Lula da Silva e perdurou até o ano de 2021. Em 2021, durante o Governo Bolsonaro, houve uma troca de nomenclatura e de princípios e objetivos do programa. Observa-se que houve mudança em relação ao peso da PBF sobre o Salário Mínimo (SM). Em 2004, representava 20% do SM, atingindo em 2021, no governo Bolsonaro

<sup>7</sup> Criado pela Lei nº 14.284/2021, após o término do Programa Auxílio Brasil.

(2019-2022), apenas 9,5% do SM. Contudo, em 2022 o programa recebeu um benefício extraordinário, chegando ao valor mínimo de R\$ 400,00 e, a partir de setembro de 2022, o valor de R\$ 600,00.

Disto depreende-se que o Auxílio Emergencial federal gerou um movimento de valorização nos benefícios de renda após um período de regresso na representação de renda mínima. Essa tendência de aumento de valores seguiu após o término do Auxílio Emergencial.

### **3.1.2 Seguranças socioassistenciais como garantias no SUAS**

Como já abordado no início deste capítulo, a proteção social na política de assistência social não se limita a vulnerabilidades de renda. “As demandas de natureza material são, via de regra, de maior visibilidade, uma vez que são baseadas em critérios de renda” (TORRES; FERREIRA, 2019, p. 284). A qualificação do trabalho no SUAS deve dar espaço também para o usufruir a dimensão relacional presentes nas seguranças de acolhida, convívio e autonomia. (TORRES; FERREIRA, 2019). Primeiramente, é necessário reconhecer a estrutura social capitalista, que gera desigualdades e, diante delas, as demandas para a intervenção social no SUAS. A demanda não pode ser individualizada, mas calcada em um diagnóstico socioterritorial. Por isso, é importante a vigilância socioassistencial em conjunto com o pilar da proteção social.

Quando a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social foi lançada, previu no artigo 4º quais seriam estas seguranças afiançadas pela PNAS:

São seguranças afiançadas pelo SUAS:

I - **acolhida**: provida por meio da oferta pública de espaços e serviços para a realização da proteção social básica e especial [...]

II - **renda**: operada por meio da concessão de auxílios financeiros e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho;

III - **convívio ou vivência familiar, comunitária e social**: exige a oferta pública de rede continuada de serviços que garantam oportunidades e ação profissional [...];

IV - **desenvolvimento de autonomia** exige ações profissionais e sociais para: a) o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo, da cidadania; b) a conquista de melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social para o cidadão e a cidadã, a família e a sociedade; c) conquista de maior grau de independência pessoal e qualidade, nos laços sociais, para os cidadãos e as cidadãs sob contingências e vicissitudes.

V - **apoio e auxílio**: quando sob riscos circunstanciais, exige a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia, em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais para as famílias, seus membros e indivíduos. [...] (BRASIL, 2012, p. 16-17, Grifo da autora).

Como opção deste trabalho a autonomia, apoio e auxílio não são desenvolvidas. O primeiro por compreensão dos limites da autonomia na sociedade capitalista, onde os padrões de liberdade são ditados pelas leis do mercado; o segundo por estar intrinsecamente contido na acolhida e renda. Assim, o apoio e auxílio em situações circunstanciais aparece ao longo da dissertação sem o destaque para uma segurança socioassistencial autônoma.

Sposati (2009, p. 21), dissertando sobre segurança traz enquanto “exigência antropológica de todo indivíduo”, que não pode ser satisfeita no âmbito individual. “É também uma necessidade da sociedade que se assegure em determinada medida a ordem social e se garanta uma ordem segura a todos seus membros”. (SPOSATI, 2009, p. 21).

Para acolher as famílias, é necessário superar concepções cristalizadas, carregadas de preconceito. “Fazer novas perguntas, para ouvir outras narrativas que os sujeitos fazem de si, dos seus limites e das suas possibilidades é uma forma de acolhida em referências mais humanizadas” (TORRES; FERREIRA, 2019, p. 288). Em relação a **segurança de acolhida**, a Norma Operacional Básica do SUAS prevê:

- a) condições de recepção;
- b) escuta profissional qualificada;
- c) informação;
- d) referência;
- e) concessão de benefícios;
- f) aquisições materiais e sociais;
- g) abordagem em territórios de incidência de situações de risco;
- h) oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias sob curta, média e longa permanência. (BRASIL, 2012, p. 17).

Para Semzesem (2012, p. 116): “[...] a segurança de acolhida assegura a aquisição social, material e educativa, perpassando a proteção que deve ser garantida pelas outras seguranças”. A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2014) elenca como provisão da segurança de acolhida no Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF): o acesso a uma “ambiência acolhedora”, que assegure a privacidade; o acolhimento das demandas, interesses, necessidades e possibilidades das famílias e indivíduos; a oferta de orientações e encaminhamentos, com o objetivo de aumentar o acesso a benefícios socioassistenciais e programas de transferência de renda, bem como aos demais direitos sociais, civis e políticos.

Entre os direitos das famílias usuárias do CRAS estão alguns intimamente conectados a acolhida:

- à escuta, à informação, à defesa, à provisão direta ou indireta ou ao encaminhamento de suas demandas de proteção social asseguradas pela Política Nacional de Assistência Social;
- a dispor de locais adequados para seu atendimento, tendo o sigilo e sua integridade preservados;
- de receber explicações sobre os serviços e seu atendimento de forma clara, simples e compreensível;
- de receber informações sobre como e onde manifestar seus direitos e requisições sobre o atendimento socioassistencial;
- a ter protegida sua privacidade, dentro dos princípios e diretrizes da ética profissional, desde que não acarrete riscos a outras pessoas;
- a ter sua identidade e singularidade preservadas e sua história de vida respeitada. (BRASIL, 2009, p. 14).

A Política de Assistência Social aponta a segurança da acolhida como uma das seguranças primordiais, tendo por horizonte: “A conquista da autonomia na provisão dessas necessidades básicas [direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo]”. (BRASIL, 2004, p. 31- 32). No mesmo trecho, traz algumas situações que demandam tal provisão, mencionando “[...] situações de desastre ou acidentes naturais, além da profunda destituição e abandono”.

Entre os Benefícios Eventuais (BE) no SUAS, dividem-se em nascimento, morte, vulnerabilidades temporárias e de emergência e calamidade. Para este estudo, interessa-se pelas emergências e calamidades, tais como a pandemia de COVID-19 iniciada no ano de 2020. O artigo 22 da LOAS fornece subsídios legais para a discussão:

Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. (BRASIL, 1993).

O regulamento dos Benefícios Eventuais (BE), disposto no Decreto nº 6.307/2007 define, em seu art. 8º, parágrafo único:

[...] entende-se por estado de calamidade pública o reconhecimento pelo poder público de situação anormal, advinda de baixas ou altas temperaturas, tempestades, enchentes, inversão térmica, desabamentos, incêndios, epidemias, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou à vida de seus integrantes. (BRASIL, 2007).

As epidemias, portanto, são base para a constituição de BE, preferencialmente em “[...] forma pecúnia e, ou, bens de consumo, em caráter provisório ou suplementar” (BRASIL, 2018, p. 60), conforme descrito nas Orientações Técnicas sobre os benefícios eventuais no SUAS. O documento técnico ainda aponta que “Seu valor deve ser fixado de acordo com o grau de complexidade do atendimento de vulnerabilidade e risco pessoal das famílias e indivíduos afetados”. A oferta em dinheiro destina-se ao enfrentamento urgente e temporário, permitindo a “sobrevivência e a reconstrução de sua autonomia” (BRASIL, 2007) ou, para além, a garantia da proteção social.

Dados apresentados na tese de Carnellosi (2017, p. 101) apontam que:

Os benefícios socioassistenciais monetarizados representam, aproximadamente, 95,5% do orçamento nacional financeiro da política de assistência social, enquanto 4,5% dos recursos são direcionados aos serviços socioassistenciais.

Para a efetivação da proteção social são necessárias a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos, exigindo recursos humanos e estruturais para prover atendimentos com qualidade, privacidade e boa ambiência.

A **segurança de rendimentos** não trata da compensação de salários para garantia de um salário mínimo, mas “[...] a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego” (BRASIL, 2004, p. 31- 32).

Prevê benefícios continuados e eventuais que assegurem proteção social básica a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento; pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências; situações de forte fragilidade pessoal e familiar, em especial às mulheres chefes de família e seus filhos (BRASIL, 2004). De acordo com Machado:

A segurança à renda diz respeito à “concessão de auxílios financeiros e de benefícios continuados”, destinados aos cidadãos e cidadãs não incluídos/as no sistema contributivo de PS [Proteção Social], e que estejam em situação de vulnerabilidade. (MACHADO, 2016, p. 258).

Para Ferla (2021, p. 68), a segurança de renda é um direito de quem não tenha condições de prover o sustento da família, seja “[...] por decorrência do ciclo de vida ou incapacidade para o trabalho, ou mesmo das famílias cujos membros estão em situação de desemprego ou trabalhos precários”. Para Couto (2016),

A renda é um direito que deve ser preservado. Todo cidadão deve ter assegurado a renda mínima para viver com dignidade, independente de ter acesso ao trabalho formal. Assim a insuficiência de renda, seja por baixo salário, ou pela inexistência de renda advinda do trabalho, deve ser enfrentada através de programas que transfiram renda aos usuários. (p. 90).

Para a Política Nacional de Assistência Social, **a segurança de convívio:**

[...] supõe a não aceitação de situações de reclusão, de situações de perda das relações. É na relação que o ser cria sua identidade e reconhece a sua subjetividade. A dimensão societária da vida desenvolve potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e, sobretudo, os processos civilizatórios. As barreiras relacionais criadas por questões individuais, grupais, sociais por discriminação ou múltiplas inaceitações ou intolerâncias estão no campo do convívio humano. A dimensão multicultural, intergeracional, interterritoriais, intersubjetivas, entre outras, devem ser ressaltadas na perspectiva do direito ao convívio. (BRASIL, 2004, p. 32).

Trabalhar com convívio também pressupõe compreender que as relações são contraditórias. O combate à subalternidade exige relações mais horizontais, assim como a superação da violência exige relações que tenham o diálogo por base e o respeito à diferença só existe com o olhar para a

singularidade: “[...] modos de relação que geram reconhecimento e valorização são nominados como vínculos de proteção”. (TORRES; FERREIRA, 2019, p. 290).

Segundo a Norma Operacional Básica do SUAS 2012, o convívio exige:

[...] a oferta pública de rede continuada de serviços que garantam oportunidades e ação profissional para: a) a construção, restauração e o fortalecimento de laços de pertencimento, de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e interesses comuns e societários; b) o exercício capacitador e qualificador de vínculos sociais e de projetos pessoais e sociais de vida em sociedade. (BRASIL, 2012, p. 17).

Coadunando com Torres e Ferreira (2019) entende-se que para além dos vínculos familiares e afetivos, os vínculos com as equipes dos serviços públicos e os vínculos com o território produzem autorreconhecimento. O território é mais do que uma delimitação física:

Os territórios são produto histórico da interação do meio físico humano e não humano (ambiente) em que a trama das relações cotidianas, seus modos de vida, suas condições de moradia, urbanização e infraestrutura urbana (energia, saneamento, acessibilidade) compõem o cenário e a história ali vivida. (TORRES; FERREIRA, 2019, p. 292).

A assistência social prevê ações, cuidados e serviços que restabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social, mediante a oferta de Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFVs) para os diversos ciclos de vida, suas características e necessidades. A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009) traz como aquisições de convívio familiar e comunitário no Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF): experiências que contribuam para o estabelecimento e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; experiências de ampliação da capacidade protetiva e de superação de fragilidades sociais; acesso a serviços de qualidade, conforme demandas e necessidades.

### 3.2 OS PROGRAMAS DE RENDA: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA

Dos programas de renda, a Lei de Speenhamland, instituída na Inglaterra em 1795 é considerada a primeira lei com *benefício assistencial monetário*, universal, independente do exercício de trabalho remunerado. Tratava-se de um abono de complementação salarial calculado com base no preço do pão. (BOSCHETTI, 2016, p. 91).

Posterior a esta lei, surgiram outras propostas de renda emergenciais pelo mundo, a exemplo das propostas de Thomas Paine (1796); Joseph Charlier (1848) e Robert Theobald (1960), sendo que este último defendia renda de curto prazo e renda de longo prazo. Segundo Chieza (2020), autores neoliberais, a exemplo de Hayek e Friedman, defendiam a política de renda básica dentro de um modelo de Estado Mínimo. Em uma proposta de *voucher*, a entrega de um valor monetário permitiria a extinção de outras políticas públicas.

Com essa introdução, pretende-se abordar que os programas de renda em 2020 não foram pioneiros. No Brasil, os primeiros programas de transferência de renda iniciaram na década de 1990, no estado de São Paulo, nos municípios de Campinas, Ribeirão Preto e Santos. Em Brasília, no ano de 1995, iniciou o Programa Bolsa Escola. Segundo Silva (2021), o primeiro benefício criado pela União, junto da Lei Orgânica de Assistência Social, em 1993, foi o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e em 1996 foi o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

O terceiro foi Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003, o qual unificou os programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale-Gás e Cartão Alimentação. Com essa unificação e com a descentralização proporcionada pelo programa, representou “[...] o maior programa de transferência de renda da América Latina, com repercussões internacionais, por inspirar várias iniciativas em diversos continentes”. (SILVA, 2021, p. 211).

Para Amorim (2011, p. 68), após o BPC, os demais benefícios de renda demarcam uma segunda geração de benefícios, sendo que “[...] foram concebidos com público alvo e valores por beneficiário tendencialmente minimalistas e restritivos do ponto de vista dos direitos”.

Segundo o *site* oficial do Ministério da Cidadania, o Programa Bolsa Família foi: “[...] um programa da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), que contribui para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil”. (BRASIL, 2021). O Programa, substituído pelo Programa Auxílio Brasil no mês de novembro de 2021, além de ser um complemento da renda, tinha por eixos o acesso a direitos e a articulação com outras ações a fim de estimular o desenvolvimento das famílias. A gestão do Bolsa Família foi descentralizada, ou seja, tanto a União, quanto os estados, o Distrito Federal e os municípios tiveram suas atribuições em sua execução. Em nível federal, o Ministério da Cidadania foi o responsável pelo Programa e a Caixa Econômica Federal foi e segue sendo o agente de execução dos pagamentos.

Os benefícios de transferência de renda no Brasil foram implementados concomitante a efervescência do debate do autor Eduardo Suplicy em relação ao Programa de Renda Básica Cidadã:

A renda básica de cidadania refere-se ao direito de toda e qualquer pessoa – não importando sua origem, raça, sexo ou idade, condição civil ou mesmo sócio-econômica – de participar da riqueza comum de nossa nação pelo recebimento de uma renda que, com o progresso do país, na medida do possível, será suficiente para atender às necessidades vitais de cada indivíduo. A ninguém será negada, até para o mais bem-sucedido empresário brasileiro. (SUPLICY, 2020).

Em 08 de abril de 2004, o governo federal sancionou a Lei nº 10.835, que instituiu a renda básica de cidadania. Contudo, diante das negociações legislativas, o primeiro parágrafo menciona que seria construído em etapas, priorizando os mais necessitados. As características principais da renda básica, segundo Silva (2021, p. 214) seriam: periodicidade, pagamento em dinheiro, individual, universal e incondicional. Até 2023 a renda básica e universal não foi implementada.

Discutir as políticas de renda no âmbito da política de assistência social exige o debate sobre o financiamento das políticas sociais previstas no artigo 195 da Constituição Federal de 1988, compondo o rol de políticas de seguridade social. (BRASIL, 1988). Em 07 de abril de 1993, foi sancionada sob o nº 8742, a Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993). O primeiro

dos cinco princípios contidos no artigo 4º é: “I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica”.

O financiamento da seguridade social é feito através de contribuições. O principal encargo deste orçamento advém dos empregadores sobre segurados assalariados, que é direcionado à Previdência Social. A segunda fonte de financiamento para custear a seguridade social é Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), uma contribuição social recolhida sobre o faturamento e as receitas das empresas. É a principal fonte de financiamento da política de assistência social. Uma terceira fonte é a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), e é a única fonte incidente sobre a renda do capital que financia a seguridade social. (SALVADOR, 2012, p. 135). Além destes, compõem o orçamento a Contribuição Seguro Social do Servidor Público (CPSS), Contribuição sobre a Receitas de Concursos e Prognósticos, Contribuição de Participação do Seguro DPVAT e Contribuições Rurais (RECEITA FEDERAL, 2020, p. 14).

Carnelossi (2017), em sua tese, discute sobre *o acesso ao dinheiro dissociado da remuneração pelo mercado de trabalho*, e problematiza sobre o financiamento das políticas de segurança de renda baseada em impostos indiretos:

[...] quem se beneficia e se prejudica é a mesma pessoa, ou seja, em termos de eficiência e eficácia, tem-se uma situação onde se tira pelo consumo e se devolve por Política de Transferência de Renda. (p. 74-75).

Um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2009 divulgou que os 10% mais pobres da população brasileira destinam 32,8% da sua renda para o pagamento de tributos, enquanto para os 10% mais ricos, o ônus estimado é de 22,7% da renda. Famílias com renda de até dois salários-mínimos pagam 48,8% da sua renda em tributos, enquanto famílias com renda acima de 30 salários-mínimos, cerca de 26,3%. (IPEA, 2009, p. 4).

Mota (2007, p. 129) aponta a unidade contraditória da política de seguridade social, destacando a assistência social diante da expansão sistemas complementares e redução de serviços e benefícios nas políticas de saúde e previdência social:

[...] as políticas que integram a seguridade social brasileira, longe de formarem um amplo e articulado mecanismo de proteção, adquiriram a perversa posição de conformarem uma unidade contraditória: enquanto a mercantilização da saúde e da previdência precariza o acesso aos benefícios e serviços, a assistência social se amplia, transformando-se num novo **fetiche de enfrentamento à desigualdade social**. (grifo da autora)

Ao analisar criticamente a política de assistência social no capitalismo, Boschetti (2016, p. 88) traz que a interseção entre trabalho e assistência social participa do processo de constituição da superpopulação relativa, sendo a política social em sua gênese foi dedicada a:

Os pobres que não podem trabalhar, devido a algum tipo de incapacidade em função da idade (crianças e idosos), de uma deficiência física ou psíquica, de uma enfermidade, ou até de alguma situação familiar ou social particular [...] (BOSCHETTI, 2016, p. 82).

Assim, quando a política de assistência social se constitui como direito social na condição de mediações na reprodução social no capitalismo, carrega como um dos traços de equipes com profissionais de tecnificação mínima, capazes de “[...] selecionar os ‘merecedores’ de auxílio, definir categorias, conhecer a população, seja para assisti-la ou para excluí-la dos benefícios assistenciais”. (BOSCHETTI, 2016, p. 83). Machado (2016, p. 259) faz a crítica a esta lógica, na compreensão de que os usuários das políticas sociais não são meros “beneficiários” ou “cidadãos consumidores”, sendo, portanto, necessário superar a noção de “destinatários de ajuda imediata”.

Mota (2007, p. 134) aponta a crítica sobre a capitalização política da assistência social pelas classes dominantes:

[...] Não é por acaso que a Assistência Social adquire centralidade como mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais. Instala-se uma fase na qual a assistência social, mais do que uma política de proteção social, se constitui num **mito social**. Menos pela sua capacidade de intervenção direta e imediata, particularmente através dos programas de transferência de renda, que têm impactos objetivos no atendimento dos mínimos sociais de subsistência para a população pauperizada; e mais pela sua condição de ideologia e prática política, robustecidas no plano superestrutural pelo apagamento do lugar que a precarização do trabalho e o aumento da superpopulação relativa têm no processo de reprodução social.

No contexto atual de crise do capital e ampliação do desemprego, os programas assistenciais de renda passam a assegurar a reprodução da parcela de trabalhadores expulsa das relações de trabalho estáveis (BOSCHETTI, 2016). Assim, na seguridade social, enquanto a previdência social é destinada aos trabalhadores em condições de exercer atividade laboral, a assistência social se destinaria a quem está com incapacidade para o trabalho ou por insuficiência de renda - seja por ausência de trabalho ou por baixa remuneração, não possui condições de pagar o seguro social. (BOSCHETTI, 2016, p. 103). Corroborando, Behring traz que:

[...] a reprodução da força de trabalho sem emprego só está assegurada pelos direitos trabalhistas como seguro-desemprego ou pelos direitos previdenciários, como aposentadorias, pensões e auxílios (doença, reclusão) para aqueles(as) que contribuíram; ou pela assistência social para quem não cumpre as regras contributivas dos seguros sociais. (BOSCHETTI, BEHRING, 2021, p. 75).

Ao ultrapassar a Questão Social para a arena pública, passa a exigir do Estado o reconhecimento e legalização dos direitos e deveres dos sujeitos, conquistadas com a organização e pressão da classe trabalhadora - organização essa que historicamente materializa-se pela consciência dos trabalhadores assalariados que se inserem como sujeito em luta por seus direitos. A segurança social inscreve os indivíduos na ordem do direito burguês (BOSCHETTI, 2016, p. 107).

Em uma sociabilidade em que a/o trabalhador/a é alienado do produto de sua força de trabalho, “as relações entre os produtores [...] assumem a forma de relação social entre os produtos do trabalho. [...] Objetos úteis se tornam mercadorias, por serem simplesmente produtos de trabalho privados, independente uns dos outros” (MARX, 2016, p. 94). Na condição de *consumidora exponencial*: “A relação de compra e venda, contudo, requerer que os consumidores tenham condições de comprar as mercadorias disponíveis no mercado”. (BOSCHETTI, 2016, p. 111).

O sentido de não contributivo nas políticas sociais é relativo à sociedade de mercado. Nesse tipo de sociedade, concordando ou não, o acesso ao que necessário para a reprodução da vida é feito por meio de compra e venda de

mercadorias. No caso, é uma sociedade regida pelo dinheiro e pela mercadoria. Assim,

[...] o custo de reprodução da força de trabalho também se mercantiliza e industrializa. Em termos concretos, o transporte, por exemplo, não pode ser resolvido pelo trabalhador senão pelos meios institucionalizados e mercantilizados que a sociedade oferece, a energia elétrica que ele e sua família utilizam também não comporta soluções 'primitivas', a educação, a saúde, enfim, todos os componentes do custo de reprodução [...]. (OLIVEIRA, 2003).

Se os sistemas de proteção social permitiram a desmercantilização no acesso a bens e serviços sociais, o que permite maior renda disponível para o crescimento do consumo privado, com o advento da política neoliberal, se intensifica a regressão destes sistemas construídos até a década de 1990. Acompanhado desse processo, ocorre a expansão do crédito aos trabalhadores:

Atualmente, a expansão do consumo privado não é mais dependente da desmercantilização do acesso a bens e serviços sociais, pois o sistema de crédito ao consumidor, com seus diferentes mecanismos (cartão de crédito, cheque especial, empréstimo consignado etc.) pode cumprir esse papel (VIANA; SILVA, 2018, p. 2111).

Em 17 de março de 2022, o governo federal lançou a Medida Provisória nº 1.106 que autoriza empréstimos consignados para beneficiários do Benefício de Prestação Continuada e de programas federais de transferência de renda, acentuando a inclusão no consumo através do endividamento, situação preocupante diante do caráter dos benefícios assistenciais.

### **3.2.1 Os Programas de Renda formulados pelo Governo Federal e pelo município de Caxias do Sul em 2020, no contexto da pandemia da Covid-19**

No município de Caxias do Sul-RS, os programas municipais de transferência de renda estão incluídos no Programa de Inclusão Social, sendo separados em duas modalidades: o Programa de Renda Familiar e o Programa

de Renda Emergencial, ambos regulamentados pelo Decreto Municipal nº 20.822, de 17 de março de 2020.

Os principais programas de transferência de renda na política nacional de assistência social brasileira até 2020 foram: o Benefício de Prestação Continuada (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993) e o Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004). Além destes, a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, complementando a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, instituiu o auxílio emergencial como

[...] medida excepcional de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19). (BRASIL, 2020).

Vale destacar que esta mesma lei flexibilizou os critérios de elegibilidade do BPC, benefício criado junto à Lei Orgânica de Assistência Social, como transferência de um salário-mínimo para pessoa com deficiência ou idosos com mais de 65 anos cuja família possua renda mensal inferior a meio salário-mínimo.

Além da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, destinada aos trabalhadores informais, desempregados e microempreendedores, os trabalhadores formais foram contemplados pela Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020 que instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, que dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública, permitindo diminuição de carga horária e de salários dos trabalhadores formais.

Segundo exposto no site do Governo Federal, o auxílio emergencial 2020 foi “Criado para assegurar uma renda mínima aos brasileiros em situação mais vulnerável durante a pandemia de COVID-19”. Conforme declaração, “[...] o benefício de R\$ 600,00 foi garantido a todos os brasileiros que se enquadram nos critérios da lei” (BRASIL, 2020). Após os primeiros meses de Auxílio Emergencial houve prorrogação das parcelas. Em setembro de 2020 foi apresentado o Auxílio Emergencial Residual. No Quadro 3 apresenta-se um comparativo entre o auxílio emergencial federal no início de 2020 e o auxílio emergencial residual, criado a partir do último trimestre de 2020.

Quadro 3 – Comparativo entre os Programas adotados pelo Governo Federal em 2020: o Auxílio Emergencial e Auxílio Emergencial Residual

Benefício	Auxílio Emergencial – Decreto nº 10.316/abril/2020.	Auxílio Emergencial Residual-MP nº 1000/set/2020
Perfil contemplado	a) MEI; ou b) contribuinte individual do RGPS; ou c) trabalhador informal inscrito no CadÚnico ou que cumpra o requisito de renda familiar mensal per capita de até ½ SM ou renda familiar mensal de até 3 SM; Excluindo-se quem tenha/receba: A) Vínculo de emprego formal ativo; B) Benefício previdenciário ou assistencial ou benefício do seguro-desemprego; C) Renda familiar mensal per capita acima dos critérios do CadÚnico; D) Seja residente no exterior; E) Rendimentos em 2019* tributáveis de + R\$ 28,5 mil ou isentos de + de R\$ 40 mil; F) A posse ou a propriedade de bens ou direitos, de valor total superior a R\$ 300 mil em 31/12/2019; G) Estava preso em regime fechado; H) Tinha menos de 18 anos de idade, exceto no caso de mães adolescentes; I) Possuía indicativo de óbito nas bases de dados do Governo federal; J) Dependente do declarante nestas condições.	O mesmo, excluindo-se ainda quem: K) tenha vínculo de emprego formal ativo adquirido após o recebimento do auxílio emergencial [...]; L) tenha obtido benefício previdenciário ou assistencial ou benefício do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal após o recebimento do auxílio emergencial [...], ressalvados os benefícios do Programa Bolsa Família;
Parcelas pagas	3 parcelas; prorrogadas mais 3	4
Valor do benefício	R\$ 600,00	R\$ 300,00
Observação	R\$ 1200,00 para a mulher provedora de família monoparental, mesmo que haja outro trabalhador elegível na família.	R\$ 600,00 (seiscentos reais) para a mulher provedora de família monoparental.

Fonte: Elaborado pela Autora com base em BRASIL, 2020A e BRASIL, 2020B.

O auxílio emergencial passou a ser liberado em abril de 2020, tendo o valor de R\$ 600,00 por parcela e podendo ser acumulado em até 2 adultos por residência; o valor para mulheres chefes de família foi superior, sendo R\$ 1200,00. Este foi pago até agosto de 2020. Em 02 de setembro de 2020, por meio da Medida Provisória nº 1.000, ficou instituído o auxílio emergencial residual a ser pago em até quatro parcelas mensais no valor de R\$ 300,00. A data do pagamento se dava por mês de aniversário e as parcelas poderiam ser sacadas em intervalo irregulares (em alguns meses 28 dias em outros

chegando a 40 dias), estando antecipadamente disponível para uso na poupança digital.

O Auxílio Emergencial 2020 chegou a 60% dos brasileiros, tornando-se “[...] um marco para as transferências sociais não contributivas no país, pois alcançou cerca de 67 milhões de beneficiários em mais de 40 milhões de famílias” (PAIVA et al, 2021, p. 8).

Foi possível reconhecer a importância que o benefício de renda teve para a sobrevivência dos trabalhadores brasileiros, contudo, por si só, não permitem a proteção social alicerçada pelas seguranças socioassistenciais. Os benefícios carregam uma função contraditória, visto que

[...] ao monetizar a atenção, é uma forma de resposta que menos se aproxima da perspectiva de necessidade propriamente, e se revela mais diluente de um conteúdo de política [...]. (SPOSATI, 2013, p. 23)

Ao fazer esta afirmação, Sposati indica que estes benefícios complementam o que as outras políticas sociais não cobrem com integralidade, a exemplo de medicamentos que a assistência farmacêutica não fornece, ou aquisição de alimentos que a segurança alimentar não garante, ou ainda, diga-se, materiais de reforma que a política de habitação não se propõe a dispensar.

No Quadro 4, apresenta-se um comparativo entre o Auxílio Emergencial do governo federal e o Programa de Inclusão Social do município de Caxias do Sul<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> O Programa de Inclusão Social possui duas modalidades de benefícios de renda: Programa de Renda Familiar e Programa de Renda Emergencial. (CAXIAS DO SUL, 2020). Estes benefícios seguiram sendo fornecidos em 2021 e 2022.

Quadro 4 – Características do Auxílio Emergencial Federal e do Programa de Inclusão Social do município de Caxias do Sul/RS

	<b>Auxílio Emergencial do governo federal</b> (Lei nº 13.982/2020; Decreto nº 10.316/2020)	<b>Programa de Inclusão Social do município de Caxias do Sul/RS</b> (Decreto nº 20.822/2020)
<b>Caracterização</b>	<p>O auxílio emergencial aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pela Presidência da República é um benefício de R\$ 600 para garantir uma renda mínima aos brasileiros em situação mais vulnerável durante a pandemia do Covid-19.</p> <p>Valores: R\$ 600,00 ou R\$ 1200,00</p>	<p>O Programa de Renda Familiar visa garantir o atendimento às necessidades humanas básicas, atendimento às famílias e indivíduos cujos vínculos familiares estejam rompidos, situações de ameaça à vida e outras situações sociais que comprometam a sobrevivência.</p> <p>O Programa de Renda Emergencial tem como objetivo atender, exclusivamente, famílias e indivíduos que estiverem em estado de ausência temporária de moradia, decorrente de: incêndios, desabamentos, deslizamentos, alagamentos, que ocasionem perdas totais ou parciais da moradia.</p> <p>Valores: ½ ou 1 salário mínimo</p> <p>*Tem fonte de financiamento - Zona Azul (estacionamento por tempo delimitado), conforme definição da Lei Ordinária municipal nº 4.803, de 15 de janeiro de 1998.</p>
<b>Objetivo</b>	Estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus	Proporcionar, às famílias e/ou indivíduos em situação de risco e/ou vulnerabilidade social, um subsídio financeiro, mensal e temporário, em caráter não contributivo.
<b>Beneficiários<sup>9</sup></b>	As pessoas que fazem parte do cadastro de Microempreendedores Individuais (MEI), os contribuintes individuais do INSS, autônomos e trabalhadores informais	Programa de Renda Familiar - PRF - observará os seguintes critérios: I - famílias e indivíduos cuja renda per capita mensal

<sup>9</sup> Os critérios do Auxílio Emergencial foram verificados mensalmente pela Dataprev, podendo a pessoa ficar inelegível até comprovar judicialmente o equívoco.

	<p>que não recebem nenhum outro benefício do Governo Federal (com exceção do Bolsa Família); Ter mais de 18 anos; não ter emprego formal; renda mensal per capita de até meio salário mínimo ou renda familiar mensal total de até três salários mínimos; não ter tido rendimentos tributáveis, em 2018, acima de R\$ 28.559,70. Quem já está cadastrado no Cadastro Único, ou recebe o benefício Bolsa Família, receberá o auxílio emergencial automaticamente, sem precisar se cadastrar.</p>	<p>seja igual ou inferior a 1 SM; II - residir em Caxias do Sul, no mínimo, há 1 (um) ano. Prevê exceções a regra em casos de risco imediato de acolhimento institucional ou situações de ameaça à vida.</p> <p>Já o Programa de Renda Emergencial – PRE não tem por regra o tempo de residência no município.</p>
<p><b>Competência do órgão gestor</b></p>	<p>Ministério da Cidadania:</p> <p>a) gerir o auxílio emergencial para todos os beneficiários;</p> <p>b) ordenar as despesas para a implementação do auxílio emergencial;</p> <p>c) compartilhar a base de dados de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, de que trata a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, a partir de abril de 2020, com a empresa pública federal de processamento de dados;</p> <p>d) compartilhar a base de dados do Cadastro Único com a empresa pública federal de processamento de dados; e</p> <p>e) suspender, com fundamento no critério estabelecido no § 2º do art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020, os benefícios financeiros do Programa Bolsa Família, com fundamento nas informações obtidas do banco de dados recebido da empresa pública federal de processamento de dados.</p>	<p>Compete à FAS:</p> <p>I - gerenciar e coordenar o Programa;</p> <p>II - firmar Termo de Compromisso e Responsabilidade com as famílias ou indivíduos beneficiados e pagar mensalmente o subsídio financeiro;</p> <p>III - implantar, implementar, monitorar e avaliar o Programa no Município;</p> <p>IV - suspender o benefício se houver desvio da finalidade ou descumprimento por parte da família ou indivíduo do estabelecido no Termo de Compromisso e Responsabilidade; e</p> <p>V - expedir, quando do desligamento do programa, uma declaração de encerramento dos repasses, atestando se o benefício empregado permitiu o alcance dos objetivos propostos no Termo de Compromisso e Responsabilidade.</p>

Fonte: Elaborado pela Autora a partir da Lei nº 13.982/2020; Decreto nº 10.316/2020 e Decreto nº 20.822/2020

Conforme pode-se observar no Quadro 4, ambos os programas de renda assistenciais (do Governo Federal e do Município de Caxias do Sul) foram constituídos em 2020 com suas próprias regras e tempo de permanência. No caso do Auxílio Emergencial, foi um programa finalizado em 2021. O Programa de Inclusão Social do município de Caxias do Sul segue vigente em 2023, nos moldes acima descritos. Enquanto o acesso ao Auxílio Emergencial federal deu-se através do Cadastro Único ou de aplicativo específico, o acesso aos Programas municipais de Renda Familiar e de Renda Emergencial dão-se a partir do encaminhamento do técnico de referência dos serviços de acompanhamento familiar, seja PAIF, PAEFI ou dos serviços de acolhimento familiar contemplando um Plano de Acompanhamento Familiar (PAF).

No capítulo 4 apresenta-se a análise a partir da pesquisa de campo realizada com os beneficiários do Auxílio Emergencial, da União, do Programa de Renda Familiar e do Programa de Renda Emergencial do município de Caxias do Sul.

## **4 A POLÍTICA DE RENDA EMERGENCIAL E AS SEGURANÇAS DE RENDA, DE ACOLHIDA E DE CONVÍVIO: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL/RS**

O objetivo deste capítulo é analisar as políticas de renda emergenciais criadas pela União e pelo município de Caxias do Sul em 2020, no primeiro ano da pandemia, e sua interface com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a fim de compreender as implicações da financeirização nas seguranças afiançadas (segurança, renda e convívio). Para atender aos objetivos propostos, na Seção 4.1 apresenta o município de Caxias do Sul, a estrutura da política de assistência social e seus benefícios de renda no Programa de Inclusão Social; na Seção 4.2 apresenta-se a metodologia da pesquisa; na Seção 4.3 analisa-se a incorporação do Auxílio Emergencial federal no município de Caxias do Sul; na Seção 4.4 aborda-se uma análise qualitativa sobre os programas de renda emergenciais analisados (da União e do município de Caxias do Sul) e as seguranças socioassistenciais (de acolhida, renda e convívio); por fim, na Seção 4.5 trata-se da interface entre os programas de renda e a financeirização da política social.

É importante destacar que as seguranças socioassistenciais foram divididas em subtítulos por questões didáticas, mas conforme pode-se perceber no Capítulo 3, são indivisíveis na garantia de proteção social.

### **4.1 O MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL: DADOS SOCIOECONÔMICOS E A ESTRUTURA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

O município de Caxias do Sul possui 517.451 habitantes (IBGE, 2020), fica localizado a 127 km da capital Porto Alegre e configura-se como “[...] sendo referência regional em serviços, saúde, educação técnica e de nível superior para uma população superior a um milhão de habitantes”. (CAXIAS DO SUL, 2020, p. 5).

O salário médio dos trabalhadores formais em 2018 é de 3,1 salários mínimos. Contudo, 22,9% da população possuía renda mensal de até ½ salário mínimo (IBGE, 2020.) Segundo documento de Perfil Socioeconômico (CAXIAS DO SUL, 2020), em Caxias do Sul está localizado o segundo maior polo metal-mecânico do Brasil. Atualmente o setor de comércio e serviços é o mais representativo da

economia, sendo responsável por 52,96% do Produto Interno Bruto. Além disso, a prefeitura divulga que o município detém o terceiro maior PIB do estado e “[...] possui cerca de 175 mil empregos formais, distribuídos em 34 mil estabelecimentos” (CAXIAS DO SUL, 2020).

O município estudado enfrenta desafios em relação a universalização do acesso à educação infantil e permanência na educação básica, além da desigualdade de salários entre brancos e negros e a ampliação de vínculos informais de trabalho (ATLAS BR, 2017).

A gestora da política municipal de Assistência Social é a Fundação de Assistência Social (FAS), instituída pela Lei Municipal nº 4.419 de 04 de janeiro de 1996<sup>1</sup> e faz parte da administração indireta do Poder Executivo Municipal.

Segundo o Decreto nº 21.040/2020, que institui o Regimento Interno da Fundação de Assistência Social, as suas competências são:

- I - gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no âmbito municipal, em conformidade aos princípios e diretrizes nacionais;
- II - elaboração e gestão da Política Municipal de Assistência Social e do Plano Municipal de Assistência Social, em articulação com o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e com a sociedade civil e em conformidade à Política Nacional de Assistência Social (PNAS);
- III - organização e coordenação da rede socioassistencial pública estatal e parceira, tendo por base o Princípio da Primazia do Poder Público na condução das ações socioassistenciais (PNAS, 2004) e as diretrizes do SUAS;
- IV - planejamento e regulamentação de processos de reordenamento e referenciamento de unidades e serviços de acordo com os parâmetros do SUAS e da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, quando da existência de rede de proteção social anterior ao SUAS, de natureza público estatal ou público não estatal;
- V - oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;
- VI - referência e contrarreferência;
- VII - articulação intersetorial; e
- VIII - monitoramento e avaliação das ações em âmbito municipal. (CAXIAS DO SUL, 2020b).

Desde 1999, a FAS conta com programas de transferência de renda municipais, conforme exposto no Quadro 5:

---

<sup>1</sup> A Fundação de Assistência Social veio a substituir a Comissão Municipal de Amparo à Infância (COMAI) que desde 1962 era a única executora de ações assistenciais no município.

Quadro 5 – Programas de transferência de renda do município de Caxias do Sul/RS

<b>Nome</b>	<b>Ano</b>	<b>Decreto</b>
Programa de Renda Mínima	1999	Decreto Municipal nº 9.714
Programa de Renda Mínima Familiar, o Programa de Renda Temporária e Emergencial e o Programa de Apoio Individual	2007	Decreto Municipal nº 13.393
Programa de Renda Familiar e o Programa de Renda Emergencial	2020	Decreto Municipal nº 20.822

Fonte: Elaborado pela Autora.

Esta não é a primeira pesquisa sobre os programas de renda municipais de Caxias do Sul. Camardelo (2009), na tese sobre o Programa de Renda Mínima Familiar do município de Caxias do Sul, traz como um dos resultados:

[...] na grande parte das famílias pesquisadas, o PRMF vem representando, nos últimos tempos, o único rendimento monetário e, mais do que isso, em vários casos, constituiu-se, depois da situação de vários anos de desemprego, a primeira experiência regular de obtenção de um rendimento. (CAMARDELO, 2009, p. 5).

Estes programas de renda, portanto, adotaram diversas denominações desde 1999, até a formulação de 2020, lançada pouco antes do reconhecimento de estado de calamidade no Brasil. Entre as alterações dos programas anteriores, houve a flexibilização do prazo de permanência no município de Caxias do Sul em casos emergenciais que envolvam risco de acolhimento institucional, e os valores podem ser de  $\frac{1}{2}$  ou 1 salário mínimo de acordo com a pactuação do Plano de Acompanhamento Familiar, elaborado no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Famílias (PAIF).

Em 2005, o município de Caxias do Sul, considerado de grande porte pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS-2004), foi habilitado na Gestão Plena<sup>2</sup> do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS) com a oferta de projetos, programas, serviços e benefícios de Proteção Social Básica e Especial de Média e

<sup>2</sup> O Sistema Único de Assistência Social (Suas) comporta quatro tipos de gestão: da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios. As responsabilidades da União passam principalmente pela formulação, apoio, articulação e coordenação de ações. Os estados, por sua vez, assumem a gestão da assistência social dentro de seu âmbito de competência, tendo suas responsabilidades definidas na Norma Operacional Básica. No caso da gestão municipal, são possíveis três níveis de habilitação ao Suas: inicial, básica e plena. A gestão inicial fica por conta dos municípios que atendam a requisitos mínimos, como a existência e funcionamento de conselho, fundo e planos municipais de assistência social, além da execução das ações da Proteção Social Básica com recursos próprios.

Alta Complexidade (FAS, 2016). Segundo o Censo SUAS (2020), a rede de Caxias do Sul possui 6 CRAS, 2 CREAS, 1 Centro Pop, 26 acolhimentos institucionais, 28 Centros de Convivência (sendo 2 estatais), 10 Centros-Dia ou similares e 1 Programa de Família Acolhedora. (BRASIL, 2020).

Para a Política de Assistência Social, na Proteção Social Básica, o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano.

Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social. O CRAS atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Neste sentido é responsável pela oferta do Programa de Atenção Integral às Famílias<sup>3</sup>. (BRASIL, 2004, p. 35).

O CRAS, gestor do território, porta de entrada da política de assistência social e responsável pelo PAIF, tem como objetivo a prevenção da ocorrência de vulnerabilidades e mais, que essas vulnerabilidades se tornem riscos. Para isso, trabalha “[...] por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania”. (BRASIL, 2012, p. 9). As orientações técnicas preveem que os serviços da proteção básica sejam ofertados pelo CRAS desde que disponham de “espaço físico e equipe compatível” (BRASIL, 2012, p. 9), podendo ser ofertado por outras unidades públicas ou entidades desde que referenciados ao CRAS. Abaixo, apresenta-se a região, data de inauguração e equipe responsável pelo trabalho social nos 6 CRAS de Caxias do Sul.

Quadro 6 – Região, data de inauguração e equipe dos 6 CRAS de Caxias do Sul/RS

<b>Região</b>	<b>Data de inauguração</b>	<b>Equipe</b>
Norte	01/06/ 2006	14 profissionais (5 técnicos de nível superior, 2 estagiários, 2 educadores sociais, 1 apoio administrativo, 1 serviços gerais, 1 servidor de outra função não especificada e 2 coordenadores)
Oeste	01/09/2006	12 profissionais (6 técnicos de nível superior, 3 educadores sociais, 1 auxiliar administrativo, 1 coordenador e 1 servidor de outra função não especificada)

<sup>3</sup> Em 2009, com a aprovação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, o PAIF passou a ser denominado Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, corroborando um conceito de ação continuada. (BRASIL, 2012, p. 8).

Centro	01/09/2006	16 Profissionais (4 técnicos de nível superior, 5 educadores sociais, 2 serviços gerais, 1 auxiliar administrativo, 2 coordenações e 2 estagiários)
Leste	01/06/2009	12 profissionais (5 técnicos de nível superior, 3 estagiários, 2 educadores sociais, 1 auxiliar administrativo e 1 coordenador)
Sul	12/04/2011	13 profissionais (5 técnicos de nível superior, 4 educadores sociais, 2 estagiários, 1 coordenador e 1 serviços gerais terceirizado)
Sudeste	12/02/2016	13 profissionais (6 técnicos de nível superior, 2 educadores sociais, 2 estagiários, 1 coordenador e 1 servidor de outra função não especificada)

Fonte: Elaborada pela Autora com base no Censo SUAS 2020.

Segundo a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, cada CRAS atende até 5000 famílias referenciadas e a equipe de referência para o grande porte é composta por no mínimo 4 técnicos de nível superior e 4 técnicos de nível médio. (BRASIL, 2011, p. 30). Percebe-se pelo quadro acima, que somente o CRAS Centro e o CRAS Sul dispõem da equipe necessária.

A estrutura da FAS é organizada em: Presidência; diretoria administrativa; de Proteção Social Básica; de Proteção Social Especial de Média Complexidade; de Proteção Social Especial de Alta Complexidade; do Núcleo de Acolhimento Institucional; de Recursos Humanos; de Cadastro Único; de Gestão do SUAS. Possui Núcleo de Educação Permanente ativo, sendo formado por servidores da Fundação.

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) é um órgão colegiado de deliberação e controle da Política Municipal de Assistência Social. Foi criado em 08 de janeiro de 1996 pela Lei Municipal nº 4.420 e alterada pela Lei Municipal nº 5.953 de 13 de dezembro de 2002. Tem como principais objetivos: aprovar a política pública de assistência social e controlar sua execução; normatizar e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada; aprovar critérios de transferência de recursos para o município; dentre outras. É composto por 18 membros e respectivos suplentes, de órgãos da administração municipal e de entidades não governamentais que atuam na área de assistência social ou que, pela natureza de suas atividades, possam contribuir para a efetiva realização das atribuições do conselho.

## 4.2 METODOLOGIA

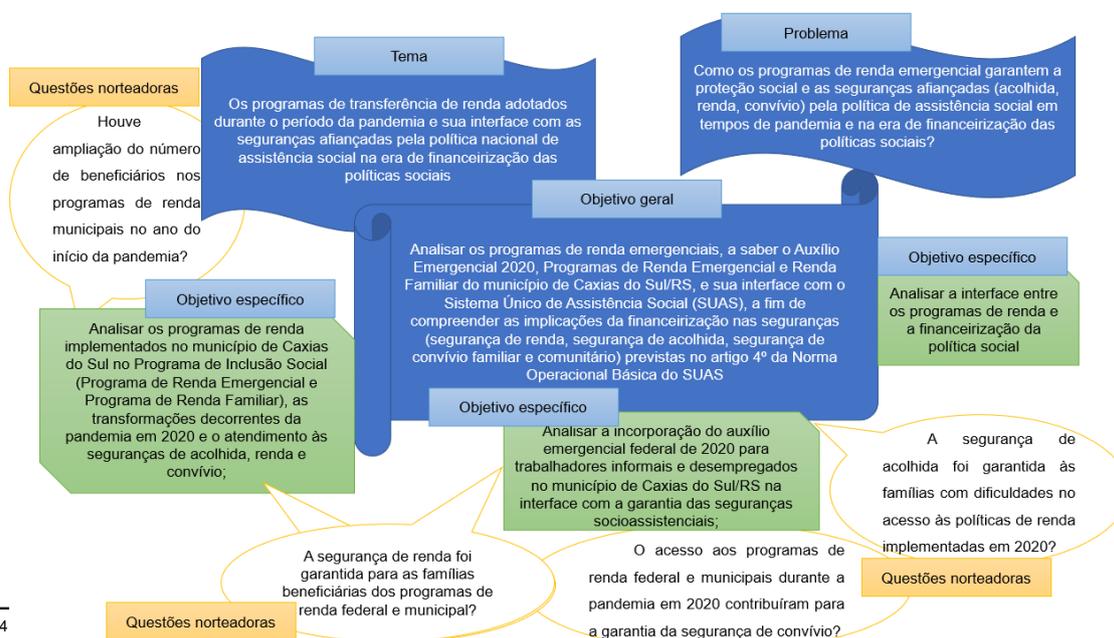
O estudo é exploratório e descritivo. Segundo Gil (1989, p. 44), “As pesquisas exploratórias têm como principais finalidades desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, com vistas na formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos anteriores”. As pesquisas descritivas: “[...] têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”. (GIL, 1989, p. 45).

Esta dissertação é composta por pesquisa quantitativa e qualitativa. Para a pesquisa qualitativa, foi utilizada como metodologia o Estudo de caso, no qual o pesquisador explora com profundidade determinado fenômeno. No trabalho em questão, foram analisados os beneficiários dos programas de transferência de renda concebidos pela União e pelo município de Caxias do Sul/RS, no ano de 2020, com o objetivo de avaliar a interface do acesso a estes benefícios com as seguranças afiançadas pelo SUAS.

A análise das variáveis qualitativas ordinais obtidas na pesquisa de campo utilizou seguintes etapas: categorização; codificação (S ou N, ou numerais no caso de dados do perfil); tabulação (uso do software estatístico para uso científico SPSS<sup>4</sup>); análise estatística dos dados; avaliação das generalizações obtidas; inferência de relações e interpretação. (GIL, 1989, p. 166).

Na Figura 1 apresenta-se o esquema metodológico da pesquisa:

Figura 1 – Esquema metodológico da pesquisa



Fonte: Elaborado pela Autora.

A partir deste esquema, parte-se das seguintes hipóteses:

1. Durante a pandemia houve desarticulação entre os serviços socioassistenciais do CRAS de Caxias do Sul/RS e os benefícios de renda emergenciais.

2. O auxílio emergencial para desempregados e empregados informais mesmo que tenha atendido ao público já beneficiado no SUAS ocorreu de forma centralizada no governo federal, contrariando as diretrizes e seguranças já constituídas pela Política Pública de Assistência Social.

3. O Programa de Inclusão Social de Caxias do Sul (benefícios de Renda Emergencial e Renda Familiar) foi essencial para a garantia das seguranças socioassistenciais durante o período de pandemia.

Em relação às beneficiárias do Auxílio Emergencial ofertado pelo governo federal, após seleção daqueles que receberam via Cadastro Único, foram sorteadas 60 pessoas de forma aleatória, utilizando-se do programa *Random Result*<sup>5</sup>, demonstrados no Quadro 7. Como nem todos os sorteados possuíam alguma passagem pelo CRAS, o número reduziu-se de 60 para 34.

Após este sorteio, foram solicitadas à diretoria da Proteção Social Básica a informação se as sorteadas estavam inseridas em CRAS e solicitados os telefones para contato de apresentação da pesquisa, bem como o respectivo território de atendimento a qual pertence o usuário. Da maioria não se tinha os contatos atualizados, tendo resultado em 6 entrevistadas:

Quadro 7 – Amostra de beneficiários do Auxílio Emergencial (governo federal)

CRAS	Quantidade de sorteadas que tinham referência no CRAS	Quantidade de sorteadas que tinham contato atualizado e foi possível o contato	Quantidade de pessoas que compareceram
Centro	10	4	2
Sul	3	0	0
Norte	9	6	2
Sudeste	5	0	0
Oeste	4	2	1
Leste	3	1	1
Total	34	13	6

<sup>5</sup> O site RandomResult.com fornece resultados aleatórios totalmente gratuitos. É um gerador aleatório.

Fonte: Elaborado pela Autora.

Já para obter a amostra dos Programas de Inclusão Social municipais, foram solicitados para a Diretoria de Proteção Social Básica os beneficiários encaminhados via Centro de Referência de Assistência social (CRAS). Foram solicitados ainda, os dados referentes ao quantitativo de parcelas recebidas pelos usuários; setor encaminhador e os dados para contato.

A partir das fichas do Programa de Inclusão Social identificou-se os beneficiários dos Programas de Caxias do Sul: Programa de Renda Familiar e do Programa de Renda Emergencial dos territórios (06 regiões de Caxias do Sul). As famílias foram estratificadas por território para constituição da amostra qualitativa. Foram sorteadas através do programa *Random Result* 30 famílias, conforme proporção de território disponível no Quadro 9.

Quadro 8– Definição da amostra da pesquisa dos beneficiários dos Programas de renda do município de Caxias do Sul/RS

<b>CRAS</b>	<b>Amostra do Prog. de renda por território</b>	<b>Quantidade de famílias contatadas</b>	<b>Quantidade de pessoas que compareceram para a entrevista</b>
Centro	11	4	3
Sul	4	4	2
Norte	5	3	2
Sudeste	5	3	1
Oeste	3	2	2
Leste	5	3	1
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>19</b>	<b>11</b>

Fonte: Elaborado pela Autora.

A amostra do Programa de Inclusão Social de Caxias do Sul (que inclui dois benefícios de renda já apresentados no capítulo 3) foi proporcionalmente distribuída por território de acordo com a distribuição de Cadastro Único e das cotas de benefícios, conforme Quadro 9:

Quadro 9 - Critérios para definição da amostra da pesquisa dos beneficiários do Programa de Inclusão Social do município de Caxias do Sul/RS

CRAS	Nome	Porcentagem de Cadastros Únicos (2018)	Cotas mensais disponíveis para Programa de Inclusão Social de Caxias do Sul (2018)	Amostra do território
1	Centro	38,5 %	16	11
2	Sul	14,2%	15	5
3	Norte	13 %	17	4
4	Sudeste	10,7%	12	3
5	Oeste	10,2%	17	3
6	Leste	13,4%	15	4
<b>Total</b>		<b>100%</b>	<b>92</b>	<b>30</b>

Fonte: Memorando 01/2019/ Inclusão Social

Dos 33 participantes<sup>6</sup>, foi possível o contato com 20. Entre as contatadas, duas foram excluídas da pesquisa, uma por ser acompanhada na proteção social especial e outra por que mudou de município. Restaram 11 que efetivamente compareceram para a realização da entrevista.

Os critérios de inclusão na pesquisa foram:

- a) Famílias de pobreza, extrema pobreza e baixa renda<sup>7</sup> que receberam auxílio emergencial (de abril a dezembro de 2020– podendo ter ou não recebido todas as parcelas) e/ou benefícios do Programa de Renda Familiar e Programa de Renda Emergencial de Caxias do Sul no ano de 2020 inscritas no Cadastro Único do município de Caxias do Sul e que sejam referenciadas em CRASs, excluindo-se as que são acompanhadas na Proteção Social Especial (CREAS, CREAS Pop e acolhimento institucional).

Dos 93 beneficiários sorteados (60 do Auxílio Emergencial federal e 33 do Programa de Inclusão Social do município de Caxias do Sul), apenas 32 foram contatados, pois eram os que atendiam aos critérios de inclusão e possuíam contato atualizado nos CRAS. Destes, 17 efetivamente participaram, pois 15 não compareceram na entrevista agendada, sendo que 5 recebiam os dois benefícios. Portanto, 66% da amostra não tinham referência no CRAS ou não tinham contato atualizado.

<sup>6</sup> Optou-se por fazer novo sorteio do território Sudeste por falta de participantes.

<sup>7</sup> A linha da pobreza e extrema pobreza, tem por valores de referência R\$ 178,00 e R\$ 89,00. A baixa renda atinge aqueles contemplados pelo Cadastro Único (1/2 salário mínimo per capita).

Dos 15 que não compareceram, 1 foi excluída por estar vinculada a PSE, 7 negaram a participação (2 por restrições de saúde, 2 justificaram devido ao horário de trabalho, 1 não compreendeu o objetivo da participação, 1 migrou de município, 1 afirmou não ter interesse por ter recebido somente uma parcela), 6 não compareceram e não justificaram. Foi realizada uma segunda tentativa de contato, mas sem sucesso.

Da amostra prevista inicialmente de 90, foram sorteados 124 (32 do programa municipal e 92 do programa federal). Destes, 6 estavam vinculados a rede da média ou alta complexidade, 51 não tinham referência no CRAS e 34 não tinham telefone atualizado no CRAS.

No Quadro 10 apresenta-se amostra efetiva da pesquisa com 17 entrevistados:

Quadro 10 - Amostra da pesquisa de campo, por número de beneficiários (17) e por Programa (22) de Renda da União e de Caxias do Sul /RS

<b>Nº Entrevistados</b>	<b>Programa de Renda de Caxias do Sul/RS</b>	<b>Programa de Renda Federal</b>
17	11	6
5	Ambos os programas	
<b>Total</b>	<b>22</b>	

Fonte: Elaborado pela Autora.

Conforme demonstrado no Quadro 10, a amostra resultou no total de 22 formulários de pesquisa sobre os 2 programas de renda (União e Caxias do Sul) com 17 beneficiários.

#### **4.2.1 Parâmetros éticos**

A pesquisa atendeu aos parâmetros do Código de Nuremberg (1947): busca de resultados necessários à sociedade e consentimento voluntário; o direito de o participante entender como a pesquisa funciona e a liberdade de deixar o estudo à qual momento; fazer tudo o que for possível para que os participantes não sofram sofrimento ou dano desnecessários e atendimento aos efeitos adversos.

Os direitos dos participantes da pesquisa foram respeitados, sendo explicada a pesquisa, dando oportunidade para esclarecerem suas dúvidas; liberdade de

recusa em participar do estudo; recebimento ressarcimento de gastos (sendo fornecido para 2 participantes); assegurada a confidencialidade dos seus dados; assegurada a privacidade, tendo atendimento em sala compatível ao sigilo e ventilação; entrega de uma via do TCLE assinada e rubricada pelo participante da pesquisa e pelo pesquisador. Não houve desistências durante a pesquisa e até o momento, nenhum usuário manifestou prejuízos posteriores.

A pesquisa, por envolver seres humanos, foi submetida avaliação do Comitê de Ética do Instituto de Psicologia da UFRGS, seguindo os preceitos da Resolução 510/2016, do Conselho Nacional de Saúde, sendo aprovada em 30 de junho de 2022.

A entrevista foi escolhida para melhor contemplar o perfil do público pesquisado, que pode ter dificuldade de acesso a formulários virtuais, além de possível não-alfabetização. Seus resultados estão na terceira e quarta subseção deste capítulo.

Os riscos aos participantes foram considerados mínimos, que podem corresponder a desconforto e contrariedade às perguntas abordadas durante a entrevista, sendo acolhido pela pesquisadora sem necessidade de encaminhamento para serviços públicos de saúde. A mestrandia permaneceu disponível para suporte posterior no que tange à pesquisa. Os benefícios da pesquisa estão associados a contribuições para avaliação dos benefícios de renda e permitir subsídios para formulação de outros mais coerentes com o Sistema Único de Assistência Social.

Para dar andamento à pesquisa, a Fundação de Assistência Social, nas pessoas da presidenta, diretora de proteção social básica e gerentes de CRAS foram formalmente consultadas sobre a permissão de acesso aos dados e aos CRAS. Para tanto, foi realizada, no dia 24 de maio de 2022, reunião de apresentação do objetivo da pesquisa e os resultados esperados, além dos dispositivos utilizados para a preservação do sigilo com base em aspectos éticos e da Lei Geral de Proteção de Dados. Foi apresentado um Termo de Consentimento Institucional e Termo de Compromisso de Utilização de Dados. Em 15 de junho a pesquisa foi apresentada em reunião de gerentes de CRAS, buscando alinhar os melhores horários para a realização das entrevistas no CRAS, de forma que não prejudicasse o fluxo interno de atividades. Foi solicitada ainda, uma sala para as entrevistas da pesquisa, de forma a resguardar o acolhimento e sigilo. Em 29 de

junho a apresentação deu-se para a assistente social responsável pela inclusão social.

A partir de 13 de julho, os usuários receberam o contato telefônico para convite a participar da pesquisa. A partir do aceite, e com o horário agendado no CRAS de referência, a pesquisa lhes foi melhor apresentada e entregue via do Termo de Consentimento Livre e esclarecido, para após ser realizada entrevista semi-estruturada, com perguntas fechadas e aberta.

O anonimato foi garantido por meio de identificação numeral dos participantes.

Segundo Barroco e Terra (2012, p. 102), a ética perpassa por toda a pesquisa, no cuidado com o tratamento dos dados de realidade; no respeito às fontes de conhecimento que utiliza para a pesquisa, na postura ética diante do produto final e da sua utilização social, finalidade de toda a pesquisa que busca – de alguma forma- intervir em uma dada realidade.

#### 4.3 ANÁLISE ESTATÍSTICA: RENDA EMERGENCIAL DA UNIÃO X RENDA EMERGENCIAL DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL

A pesquisa iniciou-se pela exploração de dados quantitativos, disponíveis no Portal Transparência do governo federal. Na tabela 2 demonstra-se a quantidade de benefícios pagos aos trabalhadores de Caxias do Sul no ano de 2020<sup>8</sup>.

Tabela 2 – Número de benefícios do Auxílio Emergencial pagos pelo governo federal para os trabalhadores de Caxias do Sul em 2020

Mês/20	Acesso PBF <sup>9</sup>	CadÚnico	App	Total	Total Devol.	Cad Único	App	Total líquido de benefícios
abr		8.976	37.234	46.210	1.781	734	1.047	44.429
mai	8.582	8.174	56.712	73.466	5.820	1.058	4.762	67.646
jun	8.594	2.580	29.298	40.472	2.831	265	2.566	37.641
jul	8.550	8.086	63.557	80.193	5.926	897	5.029	74.267
ago	9.335	6.206	56.494	72.035	5.109	667	4.442	66.926
set	8.056	8.676	76.113	92.842	3.133	441	2.692	89.709
out	7.882	6.365	64.189	78.436	2.196	233	1.963	76.240
nov	7.709	10.208	100.268	118.186	3.133	441	2.692	115.053
dez	7.515	10.258	100.700	118.473	2.857	362	2.495	115.616
<b>Total</b>	<b>66223</b>	<b>69529</b>	<b>584565</b>	<b>720313</b>	<b>32786</b>	<b>5098</b>	<b>27688</b>	<b>687527</b>

Fonte: Elaborada pela Autora com base no portal da transparência do governo federal.

<sup>8</sup> Apesar do Auxílio Emergencial ter sido pago até 2021, o foco aqui é no primeiro ano da pandemia, onde o benefício foi apresentado com valores mais relevantes.

<sup>9</sup> Programa Bolsa Família.

Conforme exposto na Tabela 2, as formas de acesso ao benefício foram por Cadastro Único e/ou Aplicativo “Caixa Auxílio Emergencial”. No Cadastro Único (CadÚnico), aqueles que já recebiam o benefício de transferência de renda Programa Bolsa Família (PBF) tiveram os valores substituídos pelo Auxílio Emergencial quando a renda emergencial fosse mais vantajosa. O número de beneficiários variou de 44.429 (número após devoluções), no primeiro mês de vigência, em abril de 2020, da Renda Emergencial da União a 115.616, em dezembro daquele ano<sup>10</sup>.

Na tabela 3 é possível visualizar a quantidade de novos beneficiários em cada mês de Auxílio Emergencial de 2020, sendo perceptível a oscilação na quantidade de novos inscritos.

Tabela 3 – Inclusões de novos beneficiários de Caxias do Sul no Auxílio Emergencial federal em 2020, por conta da crise sanitária de Covid-19

<b>Mês/20</b>	<b>Quant. de beneficiários incluídos</b>
Abr	46.210
Mai	18.604
Jun	11.531
Jul	3.893
Ago	3.714
Set	1.889
Out	1.399
Nov	1
Dez	407
<b>Total</b>	<b>87.648</b>

Fonte: Elaborado pela Autora com base nominal do Portal da Transparência do governo federal.

Do total de mais de 87 milhões de beneficiários do Auxílio Emergencial do governo federal 2020, no município de Caxias do Sul, 9.196 atendiam ao critério de inclusão da pesquisa pelo acesso ao benefício via Cadastro Único ou Programa Bolsa Família. A partir do Consulta, Seleção e Extração de dados de Informações do Cadastro Único (CECAD), tem-se os dados que em abril de 2020, havia 23.543 famílias no Cadastro Único de Caxias do Sul. Em outubro de 2020, o Cadastro Único atingiu a maior quantidade de famílias cadastradas no ano, sendo um total de 25.559. Considerando os 87 mil beneficiários do Auxílio Emergencial em Caxias do Sul, percebe-se um número bastante acima dos incluídos no Cadastro Único.

<sup>10</sup> Apesar da renda emergencial da União ter vigorado além de 2020, o objeto desta pesquisa é apenas em relação ao ano de 2020.

Contudo, entre os inscritos, não foram todos integralmente incluídos, demonstrando uma incompatibilidade com o que previa a relação de serviços, benefícios e programas.

Segundo o Portal da Transparência do governo federal (BRASIL, 2020) o número de beneficiários do Auxílio Emergencial federal 2020 em Caxias do Sul foi de 89.135.568. No total, o valor disponibilizado atingiu a marca de R\$ 387,21 bilhões (BRASIL, 2020) sendo 82 bilhões para os beneficiários que já estavam incluídos no Cadastro Único em março de 2020. A tabela 4 demonstra os valores recebidos pelos beneficiários que tiveram acesso ao Auxílio Emergencial federal 2020 através do Cadastro Único ou que já recebiam o Programa Bolsa Família.

Tabela 4 - Número de benefícios de Caxias do Sul e valores recebidos de Auxílio Emergencial 2020 através do CadÚnico e PBF<sup>11</sup>

mês/ 20	Nº benef	valor unit	Total 1- R\$	Nº benef	valor unit	Total 2 - R\$ (milhões)	nº benef	valor unit	Total 3- R\$ (milhões)	Total geral pago- R\$ (milhões)
Abr				7090 1096	600	4,3	1886	1200	2,3	6,5
Mai				8	600	6,6	5787	1200	6,9	13,5
Jun				6665 1090	600	4	4509	1200	5,4	9,4
Jul				5 1002	600	6,543	5731	1200	6,9	13,4
Ago				2	600	6,01	5519	1200	6,6	12,6
Set	449	300	134700	7377	600	4,4	1957	1200	2,3	9,0
Out	4912	300	1473600	2140	600	1,3	212	1200	0,25	5,3
Nov	7838	300	2351400	3205	600	1,9	185	1200	0,22	6,6
Dez	7737	300	2321100	2521	600	1,5	90	1200	0,11	6,3
<b>Total</b>										<b>82,7</b>

Fonte: Elaborado pela Autora com base no Portal da Transparência do governo federal.

Entre os meses de abril a agosto, não houve o pagamento do valor de R\$ 300,00, sendo este o valor no Auxílio Emergencial residual. De acordo com a tabela 4, a maioria dos benefícios pagos foram no valor de R\$ 600,00.

Alguns dados da lista nominal disponível no portal da transparência não puderam ser expostos na tabela acima, por divergirem nos padrões de valores do benefício. Por exemplo, em agosto de 2020, 6980 beneficiários receberam valores

<sup>11</sup> Nesta tabela não constam os beneficiários que receberam o Auxílio Emergencial via aplicativo. Conforme exposto na metodologia, foram excluídos da pesquisa por não estarem incluídos na política de Assistência Social.

diversos, que variaram entre R\$ 4,00 e R\$ 6000,00. Não se sabe o motivo dos valores em desacordo com o padrão do Auxílio Emergencial. Em setembro de 2020, 1 recebeu R\$ 1800,00 e 6947 beneficiários receberam valores diversos, que variaram entre R\$ 4,00 e R\$ 559,00. Em outubro, 3 receberam R\$ 1800,00. No mês de novembro, 2 receberam R\$ 1800,00 e 6.864 beneficiários receberam valores diversos, que variaram entre R\$ 4,00 e R\$ 6.000,00. Em dezembro de 2020, 1 beneficiário do Cadastro Único recebeu R\$ 900,00, 9 beneficiários do PBF receberam R\$ 1800,00 e 7415 beneficiários receberam valores diversos, que variaram entre R\$ 4,00 e R\$ 6.000,00. Portanto, o benefício não seguiu um padrão de valores.

O valor investido no PBF no município de Caxias do Sul em 2019 foi de R\$ 14.858.390,00. Portanto, o valor investido em transferências de renda em 2020 foi de aproximadamente seis vezes o valor investido até então pelo governo Bolsonaro. Em maio de 2019, 8.254 famílias eram beneficiárias, sendo que em setembro de 2020 atingiu o ápice, com 8.751 famílias. Percebe-se que nem todas estas famílias estiveram incluídas no Auxílio Emergencial, utilizando os dados do Portal da Transparência.

No que se refere ao Programa de Inclusão Social, que inclui os dois programas de renda emergenciais de Caxias do Sul criados em 2020, a tabela 5 apresenta o nº de beneficiários mensalmente de 2020:

Tabela 5 – Número de benefícios dos Programas de rendas municipais de Caxias do Sul no ano de 2020 por CRAS

<b>Mês/20</b>	<b>Centro</b>	<b>Oeste</b>	<b>Leste</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>	<b>Norte</b>	<b>Total</b>
Abr	17	50	9	17	20	9	122
Mai	13	33	10	5	19	8	88
Jun	9	28	10	2	17	5	71
Jul	8	19	2	3	9	4	45
Ago	8	29	2	2	5	4	50
Set	11	28	1	6	7	5	58
Out	10	34	0	11	8	4	67
Nov	10	33	3	14	7	8	75
Dez	16	30	4	14	9	11	84
<b>Total</b>	<b>102</b>	<b>284</b>	<b>41</b>	<b>74</b>	<b>101</b>	<b>58</b>	

Fonte: Elaborado pela Autora a partir da pesquisa documental.

Na tabela 5, observando o total de benefícios no ano de 2020, identificamos o CRAS Oeste como o serviço que mais encaminhou benefícios, seguido do CRAS Centro e CRAS Sul. Apesar das cotas, houve variação na quantidade de benefícios

em cada mês, tendo o número maior no primeiro mês após o início da pandemia e tendo diminuído em todos os CRAS no mês de julho.

Segundo dados de 2021, o CRAS com maior quantidade de famílias com prontuários é o CRAS Centro, seguido dos Cras Leste e Norte; o CRAS Sudeste apresenta o menor quantitativo (FAS, 2022). Ainda assim, a unidade com maior quantidade de acessos foi o CRAS Oeste (com 7.397), o quarto com maior número de acompanhamentos, atrás do CRAS Centro, Leste e Sul. (FAS, 2022). As regiões com maior concentração de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza são os territórios do Cras Centro, Cras Sul e Cras Oeste. (FAS, 2022).

De todos os benefícios pagos, expostos na tabela 5, foram identificados 215 beneficiários do Programa de Renda Familiar e 22 beneficiários do Programa de Renda Emergencial. Do Programa de Renda Familiar encaminhados pelos CRAS, 63 beneficiários frequentavam o CRAS Oeste; 37 o CRAS Centro; 33 o CRAS Sudeste; 26 o CRAS Sul, 20 o CRAS Norte, 14 o CRAS Leste. Do Programa de Renda Emergencial, 9 beneficiários frequentavam o CRAS Oeste; 8 o CRAS Centro; 3 o CRAS Norte; 1 o CRAS Leste; 1 o CRAS Sul e nenhum o CRAS Sudeste.

Tabela 6 - Número de benefícios do Programa de Inclusão Social Municipal e valores recebidos em 2020 – dados nominais em R\$

<b>Mês/ 2020</b>	<b>Nº benef</b>	<b>valor unit</b>	<b>Total 1</b>	<b>Nº benef</b>	<b>valor unit</b>	<b>Total 2</b>	<b>total geral pago</b>
						111.81	
Abr	15	523	7.838	107	1.045	5	119.653
Mai	39	523	20.378	49	1.045	51.205	71.583
Jun	36	523	18.810	35	1.045	36.575	55.385
Jul	24	523	12.540	21	1.045	21.945	34.485
Ago	24	523	12.540	26	1.045	27.170	39.710
Set	26	523	13.585	32	1.045	33.440	47.025
Out	30	523	15.675	37	1.045	38.665	54.340
Nov	30	523	15.675	45	1.045	47.025	62.700
Dez	34	523	17.765	50	1.045	52.250	70.015
<b>Total</b>	<b>258</b>		<b>134.80</b>	<b>402</b>		<b>420.09</b>	<b>554.895</b>

Fonte: Elaborado pela Autora com base na pesquisa documental.

Subordinado à diretoria de Proteção Social Básica, além dos CRAS, está o setor responsável pelo Programa de Inclusão Social. Chama atenção que 123 benefícios foram encaminhados diretamente por este setor. Os benefícios encaminhados pela inclusão social são destinados para pagamentos de funerais.

Em 2021 foi publicizada a Lei Complementar nº 670, que prevê como obrigações da prestadora de serviços funerários:

[...] prestar gratuitamente, nos termos de contraprestação da concessão, serviço funerário a pessoas e/ou famílias em situação de vulnerabilidade social mediante solicitação do concedente na proporção de 12% do total de serviços funerários prestados mensalmente pela concessionária com base nos dados do penúltimo mês imediatamente anterior ao da prestação, dividindo-se o resultado proporcionalmente entre todas as concessionárias habilitadas. (CAXIAS DO SUL, 2021).

A avaliação da concessão da prestação do serviço gratuito fica a cargo da Fundação de Assistência Social, tendo por parâmetro a renda per capita igual ou inferior a  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo nacional vigente. Ou seja, a garantia de auxílio funeral daria através desta lei, demonstrando nos números de uso dos programas de renda ser insuficiente. Vale sinalizar que demarca um período de crescimento das mortes por covid-19, que possivelmente afetaram a provisão das famílias por mortes de chefes de família pela doença.

Observando as cotas disponíveis no ano de 2018, quando o Decreto Municipal nº 13.393/2007 ainda estava vigente, haviam 92 cotas destinadas aos CRAS. Em 2020, as quantidades de cotas variaram de 114,5 em abril e 33 em julho, sendo concedida uma média de 59 cotas. Como os valores permitiam concessão de  $\frac{1}{2}$  ou 1 cotas, foi possível contemplar um número maior de beneficiários com um gasto inferior.

#### 4.4 ANÁLISE QUALITATIVA DA PESQUISA DE CAMPO: RENDA EMERGENCIAL E AS SEGURANÇAS AFIANÇADAS

Essa Seção tem como objetivo o debate sobre as seguranças afiançadas pelo SUAS (acolhida, renda e convívio), as quais constituíram variáveis para teste a fim de compreender se foram ou não articuladas na composição das políticas de renda federal, a saber Auxílio Emergencial, e programas de renda do município de Caxias do Sul/RS. Ademais, para extrair significado dos dados, o enfoque qualitativo foi utilizado para expandir a compreensão do fenômeno.

A pesquisa buscou compreender na entrevista indicadores constituídos para cada segurança afiançada e contemplou dados socioeconômicos e elementos da financeirização.

No quadro 11 apresenta-se o perfil socioeconômico dos sujeitos da pesquisa, sendo 1 do Programa de Renda Emergencial do município de Caxias do Sul, 10 do Programa de Renda Familiar de Caxias do Sul, 11 do auxílio emergencial federal.

Quadro 11 – Perfil socioeconômico dos entrevistados na pesquisa de campo

Variável	Valores	Frequência – nº	%
Idade	Mais de 60 anos	2	9
	Entre 30 e 59 anos	20	91
Sexo	Masculino	2	9
	Feminino	20	91
Cor	Branco	11	50
	Preto	2	9
	Pardo	9	41
PCD	Sim	1 deficiência visual	4,5
	Não	21	95,5
Composição familiar	Unipessoal	1	4,5
	Arranjo monoparental materno com filhos até 14 anos	10	45,5
	Outros	11	50
Escolaridade	Sem instrução	2	9,1
	Ensino fundamental incompleto	9	40,9
	Ensino fundamental completo	1	4,5
	Ensino médio incompleto	3	13,6
	Ensino médio completo	6	27,3
	Ensino superior incompleto	1	4,5
Banheiro	Sim	20	91
	Não	2	9
Saneamento básico	Sim	18	81,8
	Em partes, sem cobertura de esgoto ou recolhimento de lixo	4	18,2
Material da moradia	Madeira	7	31,8
	Alvenaria	12	54,5
	Mista	3	13,6

Fonte: Elaborado pela Autora.

A maioria dos entrevistados, 86,3% estão na idade ativa, entre 30 e 59 anos.

Das 22 participantes da pesquisa, 20 foram mulheres e 2 homens; metade são negras/os e metade brancos. Não houve participantes que se identificassem como amarelos ou indígenas. Somente uma pessoa com deficiência foi entrevistada.

Sobre o grau de instrução, 40,9% cursaram o ensino fundamental, mas não concluíram e 27,3% concluíram o ensino médio. Os dois homens entrevistados haviam cursado apenas o ensino fundamental, mas sem concluir e uma das idosas não era alfabetizada.

Nos “outros arranjos” se enquadram 3 famílias conviventes (unipessoais; nuclear e monoparental; unipessoal e monoparental), 2 famílias monoparentais com adolescentes acima de 14 anos ou adultos; 1 composta por responsável, 2 filhas e sobrinha; e 5 nucleares (pai, mãe e filhos ou avó, avô e netos).

Em relação ao perfil econômico, conforme demonstrado no Quadro 12, 59,1% da amostra (13) tem renda de até 01 SM e renda per capita de até  $\frac{1}{4}$  e  $\frac{1}{2}$  SM, demonstrando vulnerabilidade econômica. Apenas uma pessoa declarou já ter sido beneficiária do Programa de Renda Familiar antes de 2020.

Quadro 12 – Perfil econômico dos entrevistados

Variável	Valores	Frequência - nº	%
Ocupação em 2020	Sem carteira assinada	22	100
Programa Auxílio Brasil	Não recebe	13	59,1
	Recebe	9	40,9
Programa Bolsa Família	Recebia em 2020	8	36,4
	Não recebia em 2020	14	63,6
Histórico de recebimento do benefício municipal	Não	16	72,7
	Sim	1	4,5
	Não se aplica	5	22,7
Renda atual	Até 1/2 SM e renda per capita até 1/4 de SM	7	31,8
	1 SM e renda per capita de até 1/4 SM	2	9,1
	1 SM e renda per capita entre 1/2 e 1 SM	4	18,2
	1 SM e renda per capita entre 1/4 e 1/2 SM	4	18,2
	Entre 1 e 2 SM e renda per capita entre 1/4 e 1/2 SM	4	18,2
	Entre 2 e 3 SM e renda per capita entre 1/4 e 1/2 SM	1	4,5
	Situação da moradia	Própria	7

	Alugada	6	27,3
	Cedida	6	27,3
	Financiada	1	4,5
	Ocupação urbana	2	9,1

Fonte: Elaborada pela Autora.

Todos os 22 entrevistados se declaram sem carteira assinada em 2020, sendo 11 desempregadas, 7 declaram não poder trabalhar por exercer cuidado de familiares, 2 que eventualmente trabalhavam informalmente, 2 desalentadas por condição física.

O relatório Tempo de Cuidar (OXFAM, 2019) aponta que as mulheres e meninas dedicam 12,5 bilhões de horas no ano ao cuidado não remunerado, o que significa uma contribuição de quase 11 trilhões por ano a economia global. Ou seja, enquanto as famílias utilizam de sua solidariedade para poupar com cuidadores contratados (visto ser uma lacuna do Estado na proteção da infância e envelhecimento), custa a muitas mulheres a dificuldade de sair da pobreza e de conquistar direitos previdenciários.

É interessante destacar que as seis (27,3%) que moravam de aluguel, tinham renda per capita familiar até  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo ou entre  $\frac{1}{4}$  e  $\frac{1}{2}$  salário mínimo.

Quatro (57%) das 7 famílias que possuem casa própria foram beneficiárias de programas habitacionais. O participante 5 adquiriu o terreno através do Fundo Municipal da Casa Popular (FUNCAP) e, a participante 15 ainda está pagando a moradia popular. Duas só mencionaram ser projeto habitacional, sem especificar.

Segundo dados da Fundação Joaquim Pinheiro (FJP, 2021), o déficit habitacional<sup>12</sup> no Brasil em 2019 era de 5.876.699, sendo 3.035.739 (51,65%) com ônus excessivo de aluguel, 1.482.585 (25,22%) habitações precárias e 1.358.374 (23,11%) coabitações. Ou seja, uma política de renda por si só não pode substituir as demais políticas sociais, ainda que seja necessária para a garantia das necessidades básicas quando da falta do Estado no seu provimento.

Antes dos questionamentos sobre as seguranças socioassistenciais, uma das etapas foi de acesso a outros direitos e políticas públicas, tais como previdência

<sup>12</sup> Deficit habitacional é um conceito que tem dado sustentação aos indicadores que buscam estimar a falta (deficit) de habitações e/ou existência de habitações em condições inadequadas como noção mais ampla de necessidades habitacionais (FJP, 2021).

social, acesso à internet e sobre o acesso aos programas de renda. Isso porque o acesso a direitos é um dos objetivos do SUAS. Nos quadros a seguir, serão dispostos os dados por programa de renda (municipal e federal). No quadro 13 apresenta-se a sistematização sobre o acesso aos direitos da amostra pesquisada.

Quadro 13 - Acesso a direitos por beneficiários dos Programas de renda do município de Caxias do Sul/RS

Variável	Respostas	Frequência – nº	%
Contribuição previdenciária	Sim	5	45,5
	Não	6	54,5
Benefício Previdenciário	Aposentadoria	3	27,3
Acesso à internet	Não	4	36,4
	Sim, própria do domicílio	1	9,1
	Sim, de terceiros ou familiares	3	27,3
	Sim, no celular	3	27,3
Parcelas do programa de renda	1 parcela	2	18,2
	3 parcelas	2	18,2
	4 parcelas	1	9,1
	6 parcelas	3	27,3
	9 parcelas	3	27,3
Barreiras de acesso	Deslocamento até o Cadastro Único Central	1	

Fonte: Elaborado pela Autora.

Percebe-se que no que tange ao acesso a previdência social em 2022, os resultados são bastante próximos (45% sim e 55% não). Diante do cenário de desregulamentação do trabalho, a previdência social acaba abalada enquanto garantia de segurança social, delegando um aumento do escopo de intervenção da assistência social.

Em relação ao acesso a direito dos beneficiários do Auxílio Emergencial federal, observa-se que dos 3 que não receberam todas as parcelas (27,3%),

apenas uma sabe que foi por inserção no mercado de trabalho, as demais desconhecem o motivo. Dos 11 que receberam o Auxílio Emergencial federal, 54,5% sabem que baixaram algum aplicativo para acesso.

Quadro 14 - Acesso a direitos por beneficiários do Auxílio Emergencial federal

Variável	Respostas	Frequência – nº	%
Contribuição previdenciária	Sim	7	63,6
	Não	4	36,4
Benefício Previdenciário	Aposentadoria	1	9,1
Acesso à internet	Não	3	27,3
	Sim, própria do domicílio	1	9,1
	Sim, através de vizinhos ou familiares	2	18,2
	Sim, pelo aparelho celular	5	45,5
Parcelas de benefício	3	1	9,1
	4	2	18,2
	9	8	72,7
Conhecimento do motivo de não receber todas	Não recebeu por inserção no mercado de trabalho	1	9,1
	Não sabe	2	18,2
Necessidade de aplicativo	Não sabe	1	9,1
	Não baixou	4	36,4
	Baixou, mas não precisou de ajuda	1	9,1
	Baixou e contou com ajuda do marido	2	18,2
	Baixou e contou com ajuda da filha/filho	1	9,1
	Baixou e contou com ajuda de assistente de banco	2	18,2

Fonte: Elaborado pela Autora.

No que tange aos beneficiários do Auxílio Emergencial do governo federal, em 2022, 63% tem alguém na família que contribui com a previdência social.

A maioria (72,7%) dos entrevistados tinha acesso à internet, seja por vizinhos ou pelo celular. O total de respondentes neste quadro são os 11 que receberam o Auxílio Emergencial federal. Apenas 1 declarou ter internet própria do domicílio em 2020.

Em 2021, esteve na pauta do legislativo nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 47 que buscava inserir a inclusão digital na lista de garantias fundamentais.

O tema da inclusão digital é muito relevante para viabilizar a implementação das políticas públicas, pois identificou-se na pesquisa, esta dificuldade relatada pela participante 3, que apontou a falta divulgação sobre os benefícios. A participante 6 evidencia isso, pois diz necessitar de um benefício e não saber como acessar.

A participante 11 destacou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)<sup>13</sup> como importante durante seu acompanhamento no CRAS. Considerando tratar-se de usuários que não acessavam o mercado formal de trabalho, o PRONATEC pode ser uma estratégia de reversão desse quadro, com qualificação para a mão de obra sobrando. Em 2017, o governo federal instituiu o Plano Progredir, para ampliar a inserção laboral das famílias inseridas no Cadastro Único, por meio da qualificação e empreendedorismo. O plano incluía um portal *online*.

Quanto ao uso de novas tecnologias para acessar a política de renda emergencial, apenas 01 (de 11 entrevistados) conseguiu baixar o aplicativo sem necessitar de ajuda de terceiros (familiar ou banco).

#### **4.4.1 Segurança de Acolhida**

A segurança de acolhida pressupõe uma oferta de espaços e serviços públicos de referência, que proporcionem um acolhimento das demandas, interesses, necessidades e habilidades dos sujeitos referenciados ao território, com recepção, escuta especializada e informações sobre concessões de benefícios e aquisições possíveis.

Foi questionado aos participantes se tiveram atendimentos no CRAS durante o período da pandemia enquanto recebiam os benefícios. Dos 11 beneficiários dos Programas de Renda de Caxias do Sul/RS, todos tiveram atendimentos, sendo os formatos híbridos.

---

<sup>13</sup> O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) foi criado pelo Governo Federal em 2011, por meio da Lei nº 12.513, com a finalidade de ampliar a oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira. Trata-se de um programa do Ministério da Educação que dá prioridade para beneficiários de programas de renda.

Os dados da tabela 15 mostram que a maioria (72,7%) tiveram atendimentos mensais no CRAS durante o período de recebimento do benefício de Renda Familiar ou de Renda Emergencial.

Quadro 15 - Segurança de acolhida dos beneficiários dos Programas de Renda Municipal de Caxias do Sul/RS

Atendimentos no CRAS		Formato		
Mensais	A cada 2 meses	Presencial	Remoto	Presencial e remoto
8	3	4	3	4

Fonte: Elaborado pela Autora.

Já em relação ao Auxílio Emergencial ofertado pelo governo federal, observa-se, segundo os dados demonstrados no Quadro 16 que dos 11 beneficiários do Auxílio Emergencial federal, 6 tiveram atendimentos no CRAS, 5 buscaram em algum momento por dúvidas com o benefício. Dos dois que contataram o Ministério da Cidadania, uma diz que sua demanda foi atendida e outra não teve a demanda atendida. Uma das participantes diz que recebeu orientação no setor de Cadastro Único.

Quadro 16 - Segurança de acolhida dos beneficiários do Auxílio Emergencial federal

Busca ao CRAS por dúvidas do benefício		Atendimentos no CRAS		Formato de atendimento no CRAS			Contato com MC	
Sim	Não	Mensais	A cada 2 meses	Presencial	Remoto	Presencial e remoto	Sim	Não
5	6	6	3	5	2	2	2	9

Fonte: Elaborado pela Autora.

A participante 11 diz que sempre foi bem atendida no CRAS. “Ganhava pouco, mas o CRAS ajudava” (*sic*). Segundo ela, “O CRAS foi a melhor *corrida* que eu fazia quando não sabia para onde correr” (*sic*). Relata que sempre se sentiu bem acolhida, assim como a participante 13.

A participante 13 fala que atendimentos do CRAS aconteceram de forma descentralizada em um SCFV. Manteve o acompanhamento pelo Programa Criança Feliz<sup>14</sup>, também vinculado a Proteção Social Básica do SUAS.

Um dos participantes soube do benefício de renda do Governo Federal através do CRAS. Por outro lado, há aqueles que apresentam descrédito no serviço,

<sup>14</sup> Programa criado em 2019. É voltado às famílias com crianças de 0 a 6 anos inseridas no Cadastro Único. Faz o acompanhamento por meio de visitas domiciliares, objetivando fortalecer os vínculos familiares e comunitários e estimular o desenvolvimento infantil.

de oferta de atendimento com informações em situações emergenciais para acesso ao benefício, como o participante 6, que diz que não foi no CRAS “porque perdeu as esperanças”. Este aspecto configura-se como um certo “desalento” no campo das políticas públicas.

Resgatando os direitos dos usuários, previstos na Resolução CNAS nº 11/2015, tem-se o direito ao

[...] acesso a atendimento, assessoramento e defesa e garantia de direitos, que lhes garanta suporte socioassistencial;  
[...] a informações e orientações sobre serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda, no âmbito da Política Pública de Assistência Social, em linguagem clara, simples e acessível (BRASIL, 2015).

O participante 3 faz coro a esse direito, agradecendo pela rede de apoio e dizendo que falta divulgação sobre os benefícios.

A segurança de acolhida demonstra estar mais presente nos programas de renda municipais, que contemplam atendimentos mensais, permitindo ao usuário manifestar suas demandas e interesses, trabalhando um plano de acompanhamento. Isso reforça a importância de atendimentos no território, próximo da população. Já aos beneficiários de programa de renda federal, os atendimentos foram por demanda espontânea, a partir da busca pelos usuários. Para alguns, o CRAS configurou-se como referência e espaço de informação, já para outros, há um desalento sobre o cumprimento de seu papel de promoção de aquisições.

Entre as lacunas para a garantia da acolhida está a recepção. Durante o período de pandemia, primando pelo distanciamento social, em alguns meses de 2020 (abril a setembro) os atendimentos de demanda espontânea dos CRAS foram em sua maioria através de ligação telefônica. Isso prejudicou a acolhida dos usuários, seja por barreiras de acesso, seja pela não garantia da “ambiência” adequada e do sigilo. Para além, atualmente os CRAS ainda enfrentam barreiras de acessibilidade para pessoas com deficiência física. O CRAS Sudeste, sendo o último inaugurado, foi construído atendendo às normas de acessibilidade, sendo prédio próprio, com rampa, banheiro adaptado, piso tátil. Os CRAS Centro, Norte e Leste possuem algumas barreiras superadas, como acesso com rampa ou sem degraus, recepção e algumas salas com acesso para cadeirantes.

#### 4.4.2 Segurança de Renda

A segurança de renda é a garantia de formas monetárias para garantir a sobrevivência dos trabalhadores brasileiros. Prevê benefícios em especial para as mulheres chefes de família.

Buscando compreender as necessidades de sobrevivência dos trabalhadores, no Quadro 17 demonstra-se onde foram gastos, por ordem de prioridade, os recursos recebidos através do Programas Renda ofertado pelo Município de Caxias do Sul.

Quadro 17 – Prioridade de uso do benefício dos Programas de renda municipal de Caxias do Sul

Usos	Prioridade no uso do benefício
Pagamento de dívidas	5
Alimentação	4
Reforma da moradia	4
Energia elétrica	2
Água	1
Aluguel	1

Fonte: Elaborado pela Autora.

A primeira prioridade para o conjunto dos entrevistados, está o pagamento de dívidas, evidenciando uma situação de superendividamento que exigiu intervenção do Estado com renda para suprir. Revela uma agudização do superendividamento da classe trabalhadora no período da pandemia.

Sobre a reforma de moradia, evidencia-se uma demanda que ultrapassa a assistência social. O participante 5, por exemplo, fala sobre a falta de apoio da Secretaria Municipal de Habitação quando sua casa foi incendiada. Sentiu “falta de interesse” por parte do Poder Público municipal (*sic*).

Além dos usos demonstrados no Quadro 17, estão necessidades básicas, como alimentação, energia elétrica, água e aluguel. Diante disso, Quadro 18, verificou-se o acesso, dos mesmos beneficiários, à tarifa social, outro benefício do Cadastro Único.

Todos os beneficiários, pelo grau de fragilização social, segundo o critério de renda estabelecido como  $\frac{1}{2}$  SM, teriam direito. Contudo, 81% não tem tarifa social de água e 54% não tem tarifa social de energia. A porcentagem é alta diante do

momento de pandemia por Covid-19, que demandou maior higienização e uso de equipamentos.

Quadro 18 – Acesso a tarifa social por beneficiários dos Programas de renda municipais de Caxias do Sul/RS

Variável	Respostas	Frequência	Razões
Acesso a tarifa social de água	Sim	2	
	Não	9	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Não tem contador/registo individual (2)</li> <li>● Não, estou com corte no fornecimento (2)</li> <li>● Não, o proprietário da residência não concedeu a autorização</li> <li>● CadUnico desatualizado (2)</li> <li>● Não sabia que existia</li> <li>● O proprietário é falecido</li> <li>● Não, por outros motivos</li> </ul>
Acesso a tarifa social de energia elétrica	Sim	5	
	Não	6	<ul style="list-style-type: none"> <li>● CadUnico desatualizado;</li> <li>● Meu consumo ultrapassa o limite para o benefício;</li> <li>● Não consegue devido a dívidas;</li> <li>● Não sabia que existia;</li> <li>● Não tem contador individual;</li> <li>● Não, por outros motivos;</li> </ul>
Corte no fornecimento	Não	5	
	Sim	6	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sim, por mais de 1 mês (2)</li> <li>● Sim, por mais de ano (2)</li> <li>● Sim, por menos de 1 mês (1)</li> <li>● Sim, por menos de 1 semana (1)</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela Autora.

Segundo os dados demonstrados no Quadro 18 observa-se os limites para acesso à tarifa social, que em sua maioria não são por desconhecimento sobre o benefício, mas sim, por não ter um contador individual, ou ter dívidas anteriores ou depender da autorização do proprietário.

Ainda os dados do Quadro 18 mostra o grau de fragilização social dos beneficiários pesquisados, pois em mais 50% (6) da amostra já teve corte de fornecimento de energia, inclusive, com corte superior a 01 ano em 02 casos.

Já em relação à Renda Emergencial do Governo federal, as prioridades do uso do benefício do Auxílio Emergencial federal estão demonstradas no Quadro 19.

Quadro 19 – Prioridade de uso do benefício do Auxílio Emergencial federal

<b>Usos</b>	<b>Prioridade no uso do benefício</b>
Alimentação	9
Energia elétrica	4
Água	5
Aluguel	3
Medicamentos	2
Vestuário	1

Fonte: Elaborado pela Autora.

Observa-se no Quadro 19 que a prioridade no uso do benefício do Auxílio Emergencial federal foram as necessidades básicas, como a alimentação, seguido de energia elétrica e água, aluguel, medicamentos e, por fim, uma menção ao vestuário.

Percebe-se diferença no uso dos programas de renda municipais e federal. Isso porque no caso do primeiro, o uso atende ao cumprimento de um plano de acompanhamento, objetivando atingir a uma meta de superação de vulnerabilidade. No caso do Auxílio Emergencial federal, não cumpria com prestação de contas, permitindo o uso livre a partir de como o beneficiário entendesse necessário.

Para a participante 12, os benefícios foram muito importantes, pois segundo o mesmo: “Não sei o que faria sem, não teria de onde tirar dinheiro” (*sic*). Sua história é marcada por mais de 16 anos trabalhando por contrato emergencial para o governo do estado do RS e do município de Caxias do Sul/RS. Após sofrer por um câncer, perdeu o vínculo empregatício no setor público e ficou desprotegida.

Em relação ao acesso à tarifa social por beneficiários do Auxílio Emergencial do Governo federal, observa-se no Quadro 20 que 90,9% dos entrevistados não tinha acesso à tarifa social de água e 54,5% não tinham acesso à tarifa social de energia elétrica; 45% enfrentaram corte no fornecimento. O acesso à tarifa social de água pelos beneficiários ao Auxílio Emergencial é menor do que pelos beneficiários do Programa de renda municipais, mas o corte no abastecimento foi menor.

Quadro 20 - Acesso a tarifa social por beneficiários do Auxílio Emergencial federal

Variável	Valores	Frequência	Observações
Acesso a tarifa social de água	Sim	1	
	Não	10	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Não sabia que existia (5)</li> <li>● Não, estou com dívidas (2)</li> <li>● Não consegui o benefício por divergências no endereço</li> <li>● Não, o proprietário da residência não concedeu autorização</li> <li>● O proprietário é falecido</li> </ul>
Acesso a tarifa social de energia elétrica	Sim	5	
	Não	6	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Não sabia que existia (3)</li> <li>● Não, estou com dívidas (2)</li> <li>● Não fui atrás do meu direito</li> </ul>
Corte no fornecimento de água ou de energia	Não	6	
	Sim	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sim, por mais de um ano</li> <li>● Sim, mais um mês (2)</li> <li>● Sim, por menos de um mês</li> <li>● Sim, por menos de uma semana</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela Autora.

Quando questionados se o valor dos benefícios foi suficiente para a garantia das necessidades básicas, 7 (64%) responderam “sim” e 4 (36%) responderam “não”. O achado foi o mesmo para ambos os programas de renda analisados.

Além disso, o não acesso a tarifa social de água pelos beneficiários de ambos os programas de renda. Isso evidencia que o direito humano à água potável segue distante da população. A água, que é tão essencial para a prevenção da contaminação da pandemia, pois a higienização foi uma medida importante.

Adicionalmente, percebe-se que há um número significativo (mais de 50% dos entrevistados) que enfrentaram o corte, corroborando com Trovão (2020) quando menciona que a desigualdade é tanta que há “[...] fragilidade das famílias quanto ao acesso à renda corrente, que garante o consumo de bens de primeira necessidade”.

Para o participante 4, sobre o valor, diz que o mínimo necessário seria R\$ 800,00, então em 2020, enquanto o benefício foi de R\$ 1200,00 era possível ajustar o benefício destinado para alimentação, água e energia elétrica. A participante 9 diz que um salário mínimo foi suficiente, mas  $\frac{1}{2}$  não seria suficiente para as despesas de aluguel e dívidas. No entanto, informou que não ficou sem fornecimento de água ou de luz porque a proprietária custeou.

A participante 11 faz uma leitura crítica da questão sobre o valor ser suficiente: R\$ 1200,00 em 2020 era o suficiente, mas hoje esse valor teria que ser superior, pois não pagaria as mesmas despesas.

Além disso, para a participante 4, “os benefícios deveriam ser maiores. Muitas pessoas não receberam e precisavam”. As principais formas de acesso aos benefícios emergenciais estavam vinculadas ao acesso à tecnologia de informação e comunicação ou ao acesso anterior ao Cadastro Único, visto que a base de dados permaneceu em março de 2020, ainda que a situação de calamidade tenha se agravado com o passar dos meses de pandemia.

Duas pessoas entrevistadas afirmaram que além do benefício, precisaram buscar outro suporte no CRAS com o benefício eventual de cestas básicas. Os dados da PENSSAN (2021) apresentam uma marca de 19 milhões de brasileiros em situação de insegurança alimentar grave, ou seja, passando fome. Além destes, 73,4 milhões de brasileiros estavam no primeiro estágio de insegurança alimentar e 24,2 milhões no segundo estágio. Os números demonstram um quadro já sinalizado após a desestruturação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar desde 2019<sup>15</sup>. Segundo a PENSSAN (2021), se em 2004, 64,8% da população brasileira estava em nível de segurança alimentar, em 2013 esse número cresceu para 77,1%. Entretanto, o Brasil chegou no ano de pandemia com a marca de somente 44,7% da população com essa garantia de direito.

É importante mencionar que 4 das 17 famílias acessaram o Benefício de Prestação Continuada (BPC), sendo que 3 são pessoas com deficiência e uma é idosa. Além disso, uma estava aguardando e outra recebeu anteriormente. Segundo Silva (et al, 2022), a fila de espera do BPC é de mais de 580 mil pessoas e o tempo médio para o recebimento do benefício passou de 78 para 311 dias.

A participante 7 manifestou sua frustração em relação ao BPC, pois há despesas de tratamento do filho. Por ser a mãe precisar trabalhar, não recebe o benefício e ainda foi cobrada devolução sobre um período em que trabalhou e estava recebendo. O BPC é destinado à pessoa com deficiência ou idoso com mais de 65 anos que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (BRASIL, 1993). Assim, apesar de ser um benefício

---

<sup>15</sup> Em 01 de maio de 2019 o ex-presidente Bolsonaro extinguiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, fragilizando o o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), criado em 2006 pela Lei nº 11.346. Além disso, o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional não foi renovado em 2019 quando perdia o prazo de vigência. (MELITO, 2020).

pessoal, considera a renda familiar. Desde a primeira versão da LOAS, há discussão sobre o critério de renda per capita para o BPC, que desde 1993 mantém-se em  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo.

A participante 16 diz que os benefícios de renda são importantes, especialmente com um olhar específico para as mães de pessoas com deficiência. Segundo ela, algumas não recebem qualquer benefício do CRAS e os filhos demandam muitos gastos. Aponta a dificuldade de conseguir BPC e que a maioria são mães-solo se responsabilizando pelo cuidado.

Em relação às mulheres, Acquaviva (2020, p. 46), afirma que “Em paralelo à entrada no mercado de trabalho remunerado, manteve-se o trabalho doméstico, o cuidado com os familiares e a reprodução da prole, preservando-se a força de trabalho futura”. A elas sempre foi atribuído culturalmente o papel de cuidado, enquanto ao homem nascia o papel de provedor. (FÁVERO, 2020, p. 134). No contexto de pandemia, isso se agrava, visto que aumenta a demanda de cuidado de idosos, crianças e doentes: “[...] o aumento exponencial da demanda por cuidado tem o poder de aprofundar desigualdades de gênero já alarmantes no Brasil [...]” (BARROSO; GAMA, 2020, p. 89).

Mesmo sendo um salário mínimo, a participante 13 traz que o Auxílio Emergencial “ajudou bastante” (*sic*), pois o valor do BPC ainda é pouco diante das várias despesas com o filho PCD.

Os dados coletados apontam para a insegurança de renda que os beneficiários enfrentavam antes de receberem os benefícios, seja pelo não acesso a emprego formal, pelas dívidas que geraram inclusive corte no fornecimento de necessidades básicas como energia elétrica e água e que não permitem o acesso ao direito de ter água e luz a baixo custo com a tarifa social.

Mesmo após o recebimento dos benefícios, a situação de interrupção no fornecimento de água e de energia elétrica por falta de pagamento, além da necessidade de cestas básicas além do benefício de renda, sugestionam que o valor ainda foi insuficiente para garantir a sobrevivência dos usuários. Cabe lembrar que com o fechamento das escolas e dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, a demanda por alimentação aumentou, visto que nos espaços de socialização também eram ofertados lanches e refeições.

Uma das lacunas do Auxílio Emergencial federal foi não atualizar a base de dados para inclusão de beneficiários via Cadastro Único ao longo do programa. Uma

das sugestões seria levar em consideração a composição familiar no cálculo do benefício. Ter como prioridade a inclusão via Cadastro único, visto a grande quantidade de devoluções identificadas no cadastro via aplicativo.

#### **4.4.3 Segurança de Convívio**

Segurança de Convívio prevê a constituição, reestruturação e fortalecimento dos laços de pertencimento dos trabalhadores, destacando-se as relações intergeracionais, familiares, de vizinhança e de interesses comuns e societários. No exercício de qualificação dos vínculos, busca-se a construção de projetos pessoais e sociais de reconhecimentos às potencialidades individuais e do território.

Caxias do Sul é um município referência da região, o que atrai muitas pessoas migrantes de outros estados do Brasil e de 32 países do mundo<sup>16</sup>. Dados compilados no relatório do Migracidades (2020), apontam que de 2000 a 2020, 6.079 migrantes internacionais obtiveram o Registro Nacional Migratório como habitantes do município. Entre os meses de abril de 2018 a agosto de 2020, 318 venezuelanos chegaram à Caxias do Sul através da Operação Acolhida<sup>17</sup>. (MIGRACIDADES, 2020.)

Apesar dos imigrantes terem direito a receber os benefícios assistenciais no Brasil, no sorteio aleatório desta pesquisa, nenhum imigrante estrangeiro participou.

A participante 15, é natural do estado do Maranhão e está desde 1985 em Caxias do Sul e a participante 16, que veio de Uruguaiana antes da pandemia, e diz ter saudade de sua cidade e da família.

A rede familiar destes núcleos é bastante restrita no município, necessitando mais ainda de vinculação na rede comunitária para permitir ou ampliar seu convívio. O participante 5 evidencia esse apoio, dizendo que quando sua moradia passou por incêndio, contou muito com o apoio da comunidade. Pessoas que ele tinha por “conhecidos” ajudaram como puderam. Os laços de vizinhança são aquisições almejadas pelo trabalho no SUAS.

No Quadro 21 apresenta-se os dados sobre a segurança de convívio dos beneficiários dos Programas de Renda municipais de Caxias do Sul/RS.

---

<sup>16</sup> <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/geral/noticia/2022/09/caxias-do-sul-tem-imigrantes-de-32-nacionalidades-e-integracao-ainda-e-um-desafio-cl7xxvdts007p016erplmrrqg.html>.

<sup>17</sup> Estratégia de interiorização do Governo Federal.

Quadro 21 - Segurança de convívio dos beneficiários dos Programas de renda municipais de Caxias do Sul/RS

Variável	Respostas	Frequência	Observações
SCFV	Sim	2	1 não manteve contato com os demais participantes e nem com a equipe técnica;  1 não manteve contato os demais participantes, mas com a equipe técnica sim, por telefone, através de ligação e aplicativo de mensagens
	Não	9	
Adoecimento por covid-19	Sim	7	
	Não	4	
Falecimento por covid-19	Não	8	
	Sim	3	
Mudança na composição familiar	Não	10	
	Sim	1	Coabitação

Fonte: Elaborado pela Autora.

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos “[...] estimula e orienta os usuários na construção e reconstrução de suas histórias e vivências individuais e coletivas, na família e no território” (BRASIL, 2014, p. 16). Busca desenvolver a pertença e identidade, fortalecer vínculos familiares e comunitários, devendo ser articulado ao trabalho do PAIF.

Apenas duas famílias haviam frequentado o SCFV, evidenciando que mesmo todas as 11 estando em acompanhamento no PAIF (CRAS), as famílias tinham desconhecimento do outro serviço vinculado ao CRAS.

O adoecimento por covid-19 esteve presente em 64% das famílias, com consequência de morte de 3 famílias das 11 participantes. Apenas uma família teve mudança em sua composição durante a pandemia, sendo por coabitação de núcleos familiares, no intuito de economizar despesas. Não foi explorada a quantidade de cômodos da casa, mas a coabitação pode gerar um aglomerado de membros e uma dificuldade maior de isolamento em caso de contaminação.

No Quadro 22, tem-se os resultados referentes a segurança de convívio dos beneficiários do Auxílio Emergencial federal:

Quadro 22 - Segurança de convívio dos beneficiários do Auxílio Emergencial Federal

Variável	Valores	Frequência	
SCFV	Sim	1	Não manteve contato com os participantes, mas com a equipe técnica sim, através de ligações e mensagens telefônicas
	Não	10	
Adoecimento por covid-19	Sim	7	
	Não	2	
	Não sabe	2	
Falecimento por covid-19	Não	6	
	Sim	5	
Mudança na composição familiar	Não	10	
	Sim	1	Nasceu o neto

Fonte: Elaborado pela Autora.

Os dados demonstrados no Quadro 22 mostram que apenas uma das famílias beneficiárias havia acessado o SCFV. Das 11, 7 (63,6%) desenvolveram a covid-19, mas nem todas souberam se tiveram ou não a doença, visto que 2 não tiveram os familiares testados quando apresentaram sintomas. 45% dos beneficiários do Auxílio Emergencial entrevistados perderam algum familiar pela covid-19.

Durante o questionamento sobre os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos foi possível apresentar e esclarecer dúvidas sobre a rede socioassistencial, pois apenas três participantes conheciam o serviço da proteção social básica. Uma das entrevistadas, a 4, foi orientada pela técnica de referência do CRAS após a pesquisa, pois demonstrou interesse em inserir seu filho nas atividades grupais.

A figura do técnico de referência do PAIF no CRAS é marcante para as famílias usuárias, pois a usuária 12 agradece pelo nome a assistente social que atendeu as suas demandas através do benefício durante a pandemia. Além disso, a participante 9 disse que pediu a prorrogação do benefício de Programa de Renda Familiar à sua técnica de referência, mas a profissional saiu do CRAS e não recebeu o retorno, evidenciando a descontinuidade em casos da troca de trabalhador de referência. Na ocasião da entrevista, a usuária foi orientada sobre a vinculação com nova técnica de referência.

Em relação a coabitação, em duas famílias entrevistadas a coabitação ocorreu por solidariedade de seus membros. Evidenciando assim, o déficit

habitacional. Vale destacar que a centralidade da família para a concepção e implementação de benefícios, serviços, programas e projetos é uma diretriz da política de assistência social prevista Resolução CIT nº 7/2009. Ao comparar com os arranjos familiares expostos no início desta seção do capítulo 4, considerando-se apenas as famílias monoparentais, percebe-se que 64,7% tem a mulher como chefe de família.

O que se pode perceber nestes programas de renda é que não possuem relação direta entre o número de membros e a composição dos benefícios. A única diferença de valores, no caso do Programa Auxílio Emergencial do governo federal foi a cota dupla para mulheres chefes de família, sendo o mesmo valor direcionado para famílias nucleares (onde os dois, homem e mulher, puderam receber sua parte da cota).

Com as restrições de circulação geradas pela Covid-19, as redes, sejam elas de serviços públicos ou de convívio informais foram fragilizadas. Barroso e Gama (2020) constatam que as periferias são comuns redes de mulheres vizinhas e amigas que se apoiam no cuidado com as crianças; ou ainda, das avós ou outros familiares quando residem em territórios próximos.

A segurança de convívio não esteve presente na formulação dos programas de renda. Cabe destacar que diante da pandemia, dificilmente seria possível a constituição de espaços de convivência com a restrição de circulação imposta pelo vírus. Chama atenção os usuários estarem inseridos nos programas de renda assistenciais, com contato aos CRAS de referência, mas sem conhecer os demais serviços que compõem a proteção social básica, como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o Programa Criança Feliz, por exemplo, focados no fortalecimento de vínculos. Tendo como parte da segurança de convívio também a vinculação com as equipes de referência da assistência social, quatro dos entrevistados mencionaram a profissional de referência como uma figura importante para acesso ao programa de renda municipal. Percebe-se, contudo, que é necessário um avanço no espaço do CRAS como referência, pois quando a técnica de referência sai, o vínculo resta fragilizado, como é o caso da participante 9. Isso não anula as contribuições de ter um profissional de referência para a garantia do sigilo e da continuidade, mas da necessidade de outras ações do PAIF que sejam mais amplas na divulgação de direitos.

#### 4.5 AS IMPLICAÇÕES DA FINANCEIRIZAÇÃO NOS PROGRAMAS DE RENDA

Conforme já exposto no Capítulo 2, a reprodução do capital nesta etapa de desenvolvimento das forças produtivas exige mecanismos especulativos de capital financeiro. Para isso, inclui a classe trabalhadora em seus ciclos, seja no aumento do desemprego, nos baixos salários, na diminuição do gasto nas políticas públicas ou na mercantilização do acesso às políticas públicas.

O objetivo dessa Seção é compreender a dinâmica da financeirização na segurança alicerçada de renda.

No Quadro 23 demonstra-se a sistematização dos dados sobre a financeirização nos benefícios de renda.

Quadro 23 - Aspectos de financeirização nos benefícios de Auxílio Emergencial, Programa de Renda Emergencial e Programa de Renda Familiar

Variável	Respostas	Frequência – nº	%
Conta bancária	Sim	19	86,4
	Não	3	13,6
Exigência de conta	Sim	6	27,3
	Não	16	72,7
Cobrança de tarifa	Sim	3	13,6
	Não	19	86,4
Cartão de crédito	Sim	4	18,2
	Não	18	81,8
Cartão de débito	Sim	9	40,9
	Não	13	59,1
Outros produtos	Sim	1	4,5
	Não	21	95,5
Empréstimos	Sim	16	72,7
	Não	6	27,3
Educação financeira	Sim	1	4,5
	Não	21	95,5

Fonte: Elaborado pela Autora.

Percebe-se que 86% dos entrevistados tinham conta bancária, mesmo que apenas 6 afirmaram ser uma exigência para recebimento do benefício. A cobrança de taxa bancária foi da minoria (15,7%), sendo que 4 afirmaram ter contas digitais (Caixa Tem, Inter, Nubank). A beneficiária 6 fez conta digital para poder usar o *pix*<sup>18</sup>.

A participante 4 traz que foi exigida a poupança digital do Caixa Tem para recebimento do Auxílio Emergencial. Diz que neste Aplicativo tem uma série de dicas financeiras, mas que ela diz não ter explorado.

<sup>18</sup> O Pix é um meio eletrônico e instantâneo de pagamentos e transferências bancárias que foi criado pelo Banco Central do Brasil. Transações bancárias podem ser feitas pelo celular sem restrição de horário.

Destaca-se que 72,7% receberam oferta de empréstimo consignado. Alguns mencionaram o empréstimo consignado no BPC. A participante 4 recebeu o benefício municipal para custeio de reformas na casa. Os valores foram insuficientes. O irmão fez empréstimos para custear outra parte, sendo que seu benefício é a única fonte de sustento da família. Além disso, foram cinco os que usaram de seu benefício com prioridade de pagamento de dívidas, tendo ainda os dois que não acessaram seus direitos a tarifa social por dívidas de água e de energia elétrica.

Em julho de 2022 entrou em vigor o Decreto nº 11.150 que regulamenta a Lei nº 14.181, de 01 de julho de 2021. Esta lei alterou a nº 8078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor de 1990), e o Estatuto do idoso (Lei nº 10.741/2003) com o objetivo de “[...] aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento” (BRASIL, 2022.) . O projeto de lei sobre a matéria tramitava desde 2015.

Marques (2006) e Silva (2017) apontavam a lacuna de disciplina na concessão do crédito, sendo a Lei de 2022 um marco por incluir no Código de Defesa do Consumidor a prevenção e tratamento do superendividamento.

O superendividamento trata da “[...] incapacidade de cumprir com as dívidas contratadas, mesmo comprometendo a renda atual e futura” (PEREIRA; ALMEIDA, 2020, p. 110).

O artigo 54 do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8078, de 11 de setembro de 1990) no Capítulo que trata do superendividamento da pessoa natural estabelece:

§ 1º Entende-se por superendividamento a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu **mínimo existencial**. (grifo da autora).

§ 2º As dívidas referidas no § 1º deste artigo englobam quaisquer compromissos financeiros assumidos decorrentes de relação de consumo, inclusive operações de crédito, compras a prazo e serviços de prestação continuada.

§ 3º O disposto neste Capítulo não se aplica ao consumidor cujas dívidas tenham sido contraídas mediante fraude ou má-fé, sejam oriundas de contratos celebrados dolosamente com o propósito de não realizar o pagamento ou decorram da aquisição ou contratação de produtos e serviços de luxo de alto valor.

Para definir o que é o mínimo existencial, o Decreto nº 11.150/2022 estabelece em seu artigo 3º:

No âmbito da prevenção, do tratamento e da conciliação administrativa ou judicial das situações de superendividamento, considera-se mínimo existencial a renda mensal do consumidor pessoa natural equivalente a vinte e cinco por cento do salário mínimo vigente na data de publicação deste Decreto.

Entre as dívidas parceladas, não são consideradas no comprometimento do mínimo existencial, “as dívidas e os limites de créditos não afetos ao consumo” (artigo 4º do referido Decreto). Destacam-se o crédito imobiliário e as dívidas decorrentes de operação de crédito consignado regido por lei específica.

Desde 2020, os benefícios de renda federais são pagos através de poupança digital. Anteriormente, os pagamentos eram realizados nas lotéricas ou na Caixa Econômica Federal através do cartão do Programa Bolsa Família ou do cartão cidadão.

O empréstimo consignado foi criado no Brasil através da Lei nº 10.820/2003. No entanto, em 3 de agosto de 2022, a Lei nº 14.431, estabeleceu o percentual máximo aplicado nos empréstimos consignados, sendo a margem de 40% de desconto (art. 1º, parágrafo 1º). Antes de 2022 não era permitido contrair empréstimos consignados dos benefícios assistenciais. O artigo 6º da Lei nº 14.431/2022 incluiu o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os programas de transferência de renda federais no rol de autorizados para descontos de empréstimos consignados, permitindo até 45% de desconto. No entanto, no parágrafo 5º do artigo 6º da Lei nº 14.431/2022 consta:

Os descontos e as retenções mencionados no caput deste artigo não poderão ultrapassar o limite de 45% (quarenta e cinco por cento) do valor dos benefícios, sendo 35% (trinta e cinco por cento) destinados exclusivamente a empréstimos, financiamentos e arrendamentos mercantis, 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente à amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito consignado ou à utilização com a finalidade de saque por meio de cartão de crédito consignado e 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente à amortização de **despesas contraídas por meio de cartão consignado de benefício** ou à utilização com a finalidade de saque por meio de cartão consignado de benefício. (grifo da autora).

Cabe destacar que o parágrafo único demarca como responsabilidade pelo pagamento dos créditos “[...] direta e exclusiva do beneficiário, e a União não poderá ser responsabilizada, ainda que subsidiariamente, em qualquer hipótese”.

Apesar desta pesquisa ter como foco o Auxílio Emergencial do governo federal implementada no ano de 2020, primeiro ano da pandemia da Covid-19, a

análise sobre a financeirização dos programas de renda exige que inclua as mudanças de normas ocorridas pelo menos até o final de 2022.

O Auxílio Brasil, programa de transferência de renda federal criado em novembro de 2021, está temporariamente (de setembro a janeiro de 2023) com o valor mínimo de R\$ 600,00 para todos os beneficiários. Ao permitir a consignação para aqueles que fizeram o crédito consignando até o limite máximo de 45%, o referido beneficiário, o benefício passa a receber o valor de R\$ 360,00.

Em 09 de fevereiro de 2023, o governo Lula lançou a Portaria MDS nº 858, que limita a 5% o desconto de empréstimos consignados no benefício do Auxílio Brasil, sendo no máximo 6 parcelas e a taxa de juros de 2,5% ao mês, valendo para aquelas que contraírem a dívida a partir desta data. (BRASIL, 2023).

Considerando que o valor de R\$ 600,00 foi definido pelo reconhecimento de estado de emergência, via Emenda Constitucional 1/2022, a vigência era prevista de setembro de 2022 até dezembro de 2022<sup>19</sup>. O questionamento posto é: como os beneficiários cumprirão com o pagamento após a diminuição do benefício? Ou, ainda: no caso de interrupção do benefício, qual será o resultado para a vida dessa população? O Decreto nº 10.852/2021, que regulamenta o Auxílio Brasil possibilita que a revisão de elegibilidade seja realizada mensalmente.

Diante do cenário de hegemonia do capital financeiro “[...]torna-se cada vez mais presente, seja pelo fetiche à mercadoria, pela proteção social que é ofertada apenas no mercado, pelo *status* social buscado ou pela tentativa de atender as necessidades sociais básicas de existência”. (PEREIRA; ALMEIDA, 2021, p. 110). O Estado fez a escolha deliberada de endividar a parcela da população mais vulnerável, que não possui renda de mais de R\$ 210,00 per capita (atual padrão para recebimento do Auxílio Brasil). Portanto, os que não dispõem de renda para garantia das necessidades básicas. Do total de entrevistados (17), 7 estavam na linha da pobreza.

Com os rendimentos tão baixos, os beneficiários acabam contraindo os empréstimos para custear despesas que não conseguem cumprir com o benefício. As taxas de juros elevadas, deixam esse segmento populacional com dívidas prolongadas sem a perspectiva da conquista de uma segurança de renda.

---

<sup>19</sup> Em 2023, até a entrega deste trabalho, a ampliação do valor seguia em vigor.

A participante 10 diz que teve conta bancária, mas depois de uma renegociação sobre uma dívida referente a conta de água que não pode pagar, ficou devendo para o banco e não utiliza mais a conta.

Segundo, SILVA (et al, 2022, p. 5), “R\$ 9,5 bilhões de empréstimos consignados para beneficiários do Auxílio Brasil e do BPC foram concedidos de 10 de outubro até 1º novembro”. Isso significa 1 a cada 6 beneficiários do Auxílio Brasil contraíram empréstimos.

Paralelo a isso, como já mencionado no Capítulo anterior, a Emenda Constitucional nº 95/2016 foi uma das medidas de austeridade fiscal adotada pelo governo brasileiro, mas que não inclui despesas financeiras no corte de gastos e, assim, impõe

[...] restrições de custeio a políticas públicas universais, a pretexto de um teto alegadamente intransponível, enquanto abundam recursos para emendas parlamentares de relator [...], para transferências especiais previstas na Emenda 105/2019<sup>20</sup> e para aumentar a dotação direcionada ao fundo eleitoral em 2022. (PINTO, 2021, p. 31-32).

Nesse sentido, o resultado da EC nº 95/2016, sobre o orçamento da assistência social, conforme aponta SILVEIRA (2022), era de R\$ 2,1 bilhões em 2016, e para o ano de 2020 foi aprovado R\$ 1,3 bilhão para manutenção de serviços, programas e projetos.

Para além, o Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social<sup>21</sup> (SILVEIRA, 2022, p. 23) dá visibilidade ao déficit de exercícios anteriores de mais de R\$ 2 bilhões. Ou seja, os valores empenhados não foram transferidos para os fundos de assistência social.

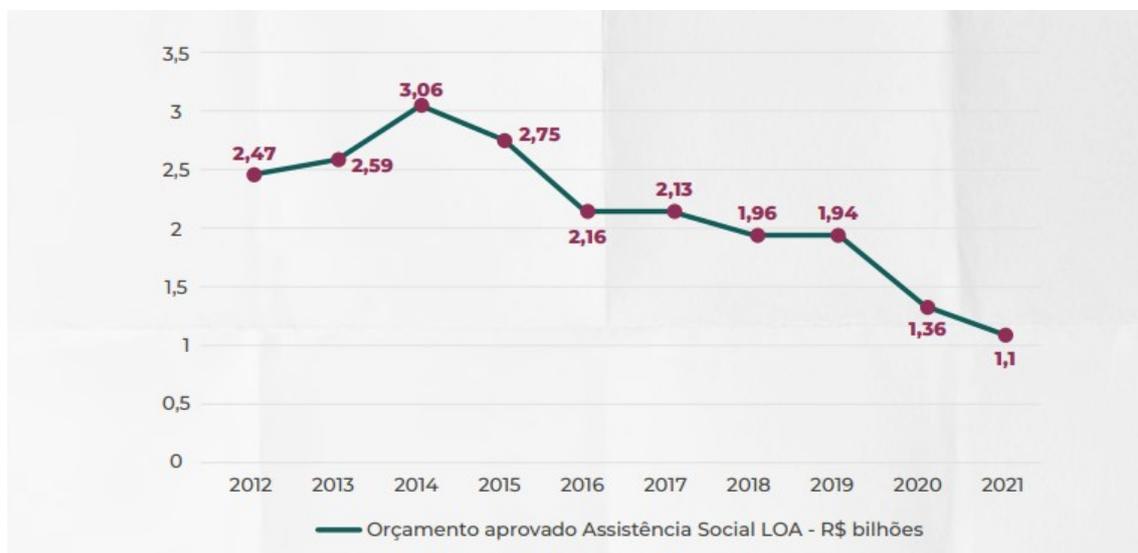
Silveira (2022) mostra o comportamento do orçamento da assistência social, nas Leis Orçamentárias Anuais (Loas) do Governo federal de 2012 a 2021, conforme demonstrado no Gráfico 1. Os dados tratam de dotação orçamentária aprovado no orçamento da União relativos a destinação de recursos ordinários visando o cofinanciamento de serviços, programas e projetos e mostram que houve

<sup>20</sup> Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual (BRASIL, 2019).

<sup>21</sup> O Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) é uma Associação Civil, com sede e foro em Brasília/DF desde abril de 2001 que representa os municípios brasileiros junto ao Governo Federal, especialmente junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e aos governos estaduais, para fortalecer a representação municipal nos Conselhos, Comissões e Colegiados, em todo o território nacional.

uma queda no repasse aos municípios<sup>22</sup> de 2 bilhões de reais, se considerarmos o período de 2014 a 2021.

Gráfico 1: Orçamento LOA para assistência social – R\$ bilhões



Fonte: SILVEIRA 2022, com base em Senado 2021.

Cabe destacar ainda, que entre o orçamento votado pelo Conselho Nacional de Assistência Social e o aprovado pela Lei Orçamentária Anual, houve uma redução de 60% para a Proteção Social Básica e Especial (SILVEIRA, 2022.)

Em 2019 o orçamento aprovado para a Proteção Social Básica (R\$ 1,1 bilhão) foi 33,5% inferior ao proposto pelo Conselho Nacional de Assistência Social que era de R\$ 1,7 bilhão (SILVEIRA, 2022).

O corte de gastos do orçamento da assistência social é fruto da política de austeridade fiscal, concretizada na Emenda Constitucional nº 95/2016. Estas medidas de austeridade não se aplicam aos juros de dívidas públicas, evidenciam uma escolha de Estado pautada na financeirização, restringindo o acesso aos direitos sociais e ampliando o suporte ao mercado.

O Auxílio Emergencial federal de 2020 foi apenas o início da transformação de *Auxílio* como concepção de benefícios sociais. Uma concepção de ajuda superada na política de assistência social a partir da mudança do paradigma da subalternidade dos usuários da política pública. Essa mudança foi evidenciada nas legislações do SUAS já expostas no Capítulo 3.

<sup>22</sup> Os recursos repassados do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos de Assistência Social Municipais se destinam a execução dos serviços socioassistenciais, programas e para o apoio e aprimoramento da gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (IGD-PBF), além do Sistema Único de Assistência Social (IGD-SUAS).

O Auxílio emergencial federal, em 2021, se transformou em Auxílio Brasil, por meio da Medida Provisória nº 1.061 lançado em 09 de agosto de 2021. Estes benefícios do governo federal, além de inserir a população em bancos por poupanças on-line, ainda incentiva a tomada de empréstimos bancários para incentivo ao empreendedorismo. Esta modalidade de inserção na exploração do trabalho por fora da legislação trabalhista é aplicada para uma população que não dispõem de renda nem mesmo para suas necessidades básicas.

O empreendedorismo é tido como uma alternativa ao desemprego, sendo “[...] uma modalidade de trabalho informal que, sob o manto da autonomia, faz o sujeito empreendedor imaginar que basta ser patrão – às vezes de si mesmo – para ter a chance de mudar de classe social” (TAVARES, 2018, p. 109). Assim, a autonomia propagada é ilusória, não desconstituindo o sujeito em sua classe social e a alternativa como estratégia de diminuição de custos de produção, com a viabilidade do Estado. É o Estado aliado ao capital conquistando que todas as horas de vida do trabalhador estejam disponíveis a produção (TAVARES, 2018.)

O processo de financeirização esteve presente na execução das políticas de renda da União, ao passo que foram criadas as poupanças digitais para pagamento do benefício, sendo o débito autorizado em data anterior ao saque. Instituiu, ainda, aplicativos o cadastro e débito, incluindo os usuários em um universo desconhecido, do qual a maioria precisou de apoio. Contudo, para além destes programas de renda, os usuários foram incluídos no sistema bancário-financeiro por outras facilidades, como as contas digitais, cartões virtuais e o *pix*.

A financeirização das políticas de renda tem consequências para os dependentes das políticas sociais. O direito à renda, ao subordiná-los às regras do sistema financeiro bancário (permitindo empréstimos), pode, em última instância, resultar no aumento da sua dependência, isto é, o oposto do esperado de uma política social de renda.

Para além, os segmentos acompanhados pela assistência social já sofriam as consequências da financeirização antes de sua inclusão no sistema bancário, com a diminuição dos postos de empregos formais e aumento da exploração do trabalho daqueles que se incluem no assalariamento. Não à toa que cresce o empreendedorismo para a diminuição dos custos de produção, deixando os trabalhadores sem a segurança da legislação trabalhista.

Por fim, além os aspectos de financeirização identificados na pesquisa de campo, outras políticas em nível federal, como a Desvinculação de Receitas da União e a EC do teto de gastos - EC nº 95/2016, que reduziu o orçamento da assistência social em detrimento das despesas de juros (as quais não se subordinam ao teto de gasto) são elementos do processo de financeirização das políticas públicas, dentre as quais as políticas de renda básica, analisadas nesta pesquisa. O sucateamento dos equipamentos públicos é gerado por políticas neoliberais voltadas para a fase de fortalecimento da financeirização da economia como etapa de desenvolvimento do capital. Assim, os programas de renda tomam um espaço proporcionalmente maior na execução do orçamento da assistência social, visto que em sua operacionalização, geram lucros aos bancos que o pagam.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A financeirização da economia é a etapa de desenvolvimento no qual o capitalismo se encontra, com minimização da atuação do Estado e mercantilização dos acessos, nomeando a política estatal como neoliberal, com menos gasto em políticas sociais e mais com juros da dívida. Nesta etapa, o capital direciona parte do investimento produtivo para um capital fictício. Assim, diminuem os postos de trabalho formais e se amplia a exploração do trabalho, com baixas remunerações e vínculos de prestação de serviços fragilizados, a exemplo das formas de trabalho informais.

A assistência social é uma das respostas neste cenário. Em 1988, através da Constituição Federal, ganhou o status de política de proteção social, quando em conjunto com a saúde e previdência social passa a compor a seguridade social. Em 1993, após muitas disputas políticas, o primeiro benefício assistencial é criado, junto da Lei Orgânica de Assistência Social, que organiza enquanto política pública. Após, com órgãos gestores, órgãos de controle social e os fundos próprios, as Políticas Nacionais de Assistência Social vão ganhando forma. Foram longos passos de construção do arcabouço normativo, com as Normas Operacionais e a criação de um Sistema Único. Junto do SUAS, as seguranças socioassistenciais vieram como marco do que se propõe a afiançar, estando a acolhida, renda e convívio entre essas garantias. Na criação dos programas de renda, o Cadastro Único teve destaque, por permitir unificar informações sobre a população em vulnerabilidade social permitindo um planejamento e seleção de beneficiários.

O Cadastro Único teve alterações significativas em 2022, que restringiram o acesso da população e, desde o Auxílio Emergencial de 2020, ele deixou de ser a fonte de dados para seleção de beneficiários, gerando um número significativo de devoluções por fraude, conforme disposto na tabela 2. Considera-se esse um rompimento com o que preconizava a PNAS, pois ao mesmo tempo em que incluiu um número superior ao quantitativo já mapeado pela assistência social, as famílias que posteriormente necessitaram, mesmo fazendo o Cadastro Único e, portanto, sendo identificadas pela política de assistência social, não tiveram o acesso, sendo os benefícios descolados da referência de serviços do SUAS.

Os programas de renda têm sua origem no século XVIII e contaram com apoio de economistas liberais. No Brasil, o maior programa de transferência havia

sido o Bolsa Família, que buscou unificar programas de “bolsas” escola, leite e outros que existiram antes. Em sua concepção, seria um primeiro passo para a renda básica universal. O município de Caxias do Sul, ainda na década de 1990 criou seus programas de renda, que passaram por algumas reformulações até o lançamento do Programa de Renda Emergencial e Programa de Renda Familiar em 2020. Ambos são encaminhados a partir de um plano de acompanhamento familiar, permitindo uma maior integração com o serviço PAIF.

A partir de uma pesquisa documental e de campo, buscou-se responder: Como os programas de renda emergencial garantem a proteção social e as seguranças afiançadas (acolhida, renda, convívio) pela política de assistência social em tempos de pandemia e na era de financeirização das políticas sociais? A pandemia de covid-19 foi uma das etapas mais marcantes da história recente do mundo. Durante o período de luto coletivo, houve crescimento das desigualdades sociais, observadas, por exemplo, pelo aumento exorbitante da insegurança alimentar e pela constatação do atraso na garantia de saneamento básico. Aproximadamente 40% dos pesquisados teve alguma perda de familiares pela Covid-19. Aliado a isso, eram trabalhadores sem emprego formal, portanto, sem segurança previdenciária.

Entre os determinantes na proteção social, o gênero, a cor e a condição de deficiência foram marcadores que precisam ser melhor incorporados no trabalho da assistência social. A exemplo da participante 16, que fala sobre as mães-sólo de pessoas com deficiência, ou da 4 que estranhou o questionamento sobre a cor, mostra que o debate sobre as diferenças está atrasado, mesmo a Política Nacional de Assistência Social, apontando nos objetivos da proteção social.

Entre as hipóteses da pesquisa, estavam:

1. Durante a pandemia houve desarticulação entre os serviços socioassistenciais do CRAS e os benefícios de renda emergenciais – todos os beneficiários do Programa de Inclusão Social passaram por atendimentos e 55% dos beneficiários do Auxílio Emergencial também o tiveram.

2. O auxílio emergencial para desempregados e empregados informais mesmo que tenha atendido ao público já beneficiado no SUAS ocorreu de forma centralizada no governo federal, contrariando as diretrizes e seguranças já constituídas pela Política Pública de Assistência Social – pode-se afirmar que nem

todos os usuários atrelaram o benefício a Assistência Social, pois para o uso do aplicativo, por exemplo, não buscaram ao CRAS, mas a família e aos atendentes do banco.

Para alguns o CRAS é referência “para onde correr” e para outros, “perdeu as esperanças”. O Estado cumpre o papel de regular a dominação de classe. Aqueles que expressaram suas críticas durante as entrevistas não apontaram a revolta contra a desigualdade social provocada pelo capitalismo, mas contra a corrupção de governo e alto custo de produtos necessários.

3. O Programa de Inclusão Social (benefícios de Renda Emergencial e Renda Familiar) foi essencial para a garantia das seguranças socioassistenciais durante o período de pandemia – não é possível confirmar esta hipótese. Destacou-se o uso de benefício para necessidades funerárias e de habitação, demonstrando lacunas em outras políticas.

Sobre a acolhida, o CRAS não foi referência para acesso de todos os beneficiários, sendo que dos programas de renda municipais tiveram atendimentos ao longo do período, permitindo apresentar suas necessidades e demandas. Contudo, para avançar na acolhida, seria necessário que todos os CRAS fossem acessíveis para pessoas com deficiência física e mantivessem condições físicas para preservar o sigilo e ambiência, o que foi prejudicado com os atendimentos remotos da pandemia.

Sobre a renda, os benefícios foram importantes, mas ainda há pontos para sua melhoria, como consideração da composição familiar para a composição do valor, visto a vulnerabilidade a que famílias chefiadas por mulheres enfrentam. A pandemia escancarou a desigualdade de gênero e a dedicação das mulheres ao trabalho não-remunerado como cuidadoras. Ao mesmo tempo em que permitiu a alimentação dos beneficiários (complementada com os benefícios eventuais do CRAS), o benefício foi acessado por muitos trabalhadores autônomos que não enfrentavam insegurança de renda, conforme os noticiários posteriormente demonstraram.

Sobre o convívio, não seria possível garantir em um período de distanciamento social, mas foi perceptível lacunas para além deste período, quando a maioria dos entrevistados nem tinha conhecimento deste aspecto do SUAS, garantido especialmente pelos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (desconhecido por 86% dos participantes), Programa Criança Feliz e

espaços coletivos de PAIF. O trabalho remoto trouxe lacunas inclusive para uma constituição de convívio dentro do espaço do CRAS, fragilizando sua composição enquanto espaço de acolhida e convívio.

Entre as sugestões deixadas para a garantia das seguranças socioassistenciais está a constituição de um protocolo de gestão dos CRAS que envolva: 1) elaboração e padronização de materiais que apresentem aos trabalhadores e trabalhadoras os serviços e benefícios ofertados, incluindo a tradução para espanhol e crioulo, garantindo o acesso igualitário para imigrantes; 2) debate ampla entre os serviços sobre as alternativas de acessibilidade para pessoas com deficiência (investimento em aplicativos ou em capacitação de servidores para a tradução em libras, por exemplo); 3) divulgação sobre os riscos dos empréstimos consignados; 4) espaços coletivos de debate conforme diretrizes de temáticas obrigatórias (SUAS, direitos sociais, benefícios sociais) e complementares (de acordo com as características do território).

Ao analisar a interface entre os programas de renda e a financeirização da política social, percebeu-se que 86% possuem conta bancária e 72,7% receberam a oferta dos empréstimos consignados. Com a criação das poupanças digitais pelo governo federal, o acesso ao banco digital se tornou mais popular, levando os usuários a aderir às contas e cartões virtuais. A financeirização das políticas de renda tem consequências para os dependentes das políticas sociais. A subsunção financeira leva a dependência dos benefícios, o oposto do esperado de uma política social de renda.

Além disso, na era da financeirização, reproduz-se o Estado neoliberal, que intervém para garantir o mínimo para aliviar a pobreza (LAURELL, 2002). A execução orçamentária na forma que toma com as medidas de austeridade fiscal (com destaque para a EC 95/2016) tem levado a uma disputa de recursos entre o executivo e o legislativo. Isso porquê, enquanto há restrições de despesas com as políticas sociais, cresce o repasse para emendas parlamentares. Diante dessa situação, a noção de direito da política de assistência social é afetada, pois os repasses dos recursos de emendas não são para os fundos de assistência social, e sim para as organizações da sociedade civil que prestam serviços terceirizados, impedindo a ampliação da rede de serviços públicos de forma a articular com o atendimento com os benefícios.

Para além de discutir a ampliação de benefícios de transferência de renda como significativo na garantia de segurança de renda, deve-se ter em mente que o enfrentamento da insegurança de renda é pressuposto. As inseguranças referem-se a desigualdade no acesso a riqueza no sistema capitalista, expresso pela não tributação de lucros, dividendos e grandes fortunas, no esvaziamento do assalariamento, entre outras expressões da apropriação privada dos meios de produção como decisivos nas relações sociais de produção instaladas.

Os programas de renda devem ser pensados junto de outros serviços e políticas públicas de forma a garantir a proteção de mulheres, crianças, adolescentes, jovens e idosos. Exemplos disso são a necessidade de acesso à educação infantil, programas de profissionalização, espaços de convivência, arte e cultura, política de emprego e, para que seja possível a implantação, política tributária mais justa. Assim, as mulheres podem ser inseridas em trabalhos remunerados, com segurança trabalhista e previdenciária.

## REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Graziela. Relações de gênero, moralidades e violência doméstica e familiar. *In*: FÁVERO, Eunice Teresinha (org.). **Famílias na cena contemporânea: (des)proteção social, (des)igualdades e judicialização**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020

AMORIN, Álvaro André Santarém. **O direito sócio-assistencial de segurança de rendimentos no Brasil**. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Política Social. Brasília, DF: Universidade Federal de Brasília. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9667/1/2011\\_AlvaroAndreSantaremAmorim.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9667/1/2011_AlvaroAndreSantaremAmorim.pdf). Acesso em: 15 out. 2022.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. *In*: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Caxias do Sul. Rio de Janeiro, PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro, 2017. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/perfil/municipio/430510>. Acesso em: 21 abr.2022.

BARRETO, Eduardo Sá. Reestruturação neoliberal e o esgotamento histórico de formas consagradas de resistência. *In*: **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n.3, 2019.

BARROCO, Maria Lucia Silva; TERRA, Sylvia Helena. **Código de Ética do Assistente Social comentado**. Brasília: CFESS, 2012.

BARROSO, Hayeska Costa; GAMA, Mariah Sá Barreto. A crise tem rosto de mulher: como as desigualdades de gênero particularizam os efeitos da pandemia do COVID-19 para as mulheres no Brasil. **Revista do CEAM**, v. 6, n. 1, p. 84-94, 25 ago. 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadoceam/article/view/31883>. Acesso em: 12 fev. 2023.

BEHRING, Elaine R. Política Social no Contexto da Crise Capitalista. *In*: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. Disponível em: < <http://www.poteresocial.com.br/wp-content/uploads/2017/08/3.6-Pol%C3%ADtica-social-no-contexto-da-crise-capitalista-%E2%80%93-Elaine-Rossetti-Behring.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2020.

BELUZZO, Luiz Gonzaga. Keynes e o fim do laissez-faire. *In*: **Carta Capital**, nov. 2008.

BIANCHI, Ana Maria. SANTOS, Antonio Tiago Loureiro Araújo dos. Adam Smith: filósofo e economista. *In*: **Cadernos IHU**, São Leopoldo, n. 35, a. 3, 2005.

BICHIR, Renata; JUNIOR, Sergio Simoni. Disseminação de capacidades estatais na política de assistência social: uma análise na escala dos municípios. *In*: GRIN, Eduardo José; DAMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (org.).

**Capacidades estatais municipais:** o universo desconhecido no federalismo brasileiro [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rosseti. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem?. **Serviço social e sociedade**, São Paulo, n. 140, p. 66 – 83, jan./jun. 2021.

\_\_\_\_\_, Ivanete. América Latina, política social e pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento? *In:* SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara Granemann. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

\_\_\_\_\_, Ivanete. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

\_\_\_\_\_, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. *In:* **Serviço Social:** direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BRASIL. **Bolsa Família**. Brasília, DF: Ministério da Cidadania. Ações e Programas. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. **Bolsa Família**. Brasília, DF: Ministério da Cidadania. Ações e Programas. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>. Acesso em: 20 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. **Cadastro Único**. Brasília, DF: Ministério da Cidadania. Carta de Serviços. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/carta-de-servicos/avaliacao-e-gestao-da-informacao-e-cadastro-unico/cadastro-unico>. Acesso em: 20 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. **Caderno de Orientações sobre o índice de gestão descentralizada do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Caderno\\_IGDSUAS.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Caderno_IGDSUAS.pdf). Acesso em: 20 jan. 2021.

\_\_\_\_\_, Comissão Intergestores Tripartite. **Protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 2009. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Protocolo%20de%20gestao/protocolo-de-gestao-integrada-de-servicos-beneficios-e-transferencias-de-renda-no-ambito-do-suas.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Protocolo%20de%20gestao/protocolo-de-gestao-integrada-de-servicos-beneficios-e-transferencias-de-renda-no-ambito-do-suas.pdf). Acesso em 14 fev. 2021.

\_\_\_\_\_, Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução nº 11, de 23 de setembro de 2015**. Caracteriza os usuários, seus direitos e sua participação na Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social. Brasília, DF: CNAS, 2015. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-11-de-23-de-setembro-de-2015/>. Acesso em 19 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF: CNAS, 2005.

Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia\\_social\\_V/deliberacoes\\_5\\_conferencia\\_assistencia\\_social.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia_social_V/deliberacoes_5_conferencia_assistencia_social.pdf). Acesso em: 15 out. 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001**. Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3877.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3877.htm). Acesso em: 04 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007**. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6135.htm#art14](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6135.htm#art14). Acesso em: 04 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6307 de 14 de dezembro de 2007**. Dispõem sobre os benefícios eventuais de que trata o artigo 22 da LOAS. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6307.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6307.htm). Acesso em: 02 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.160, de 26 de setembro de 2017**. Institui o Plano Progredir. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9160.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9160.htm). Acesso em: 10 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020**. Regulamenta a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Brasília, DF: Presidência da República, 2020A. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.316-de-7-de-abril-de-2020-251562799>. Acesso em: 02 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019**. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm). Acesso em: 18 set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020**. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Brasília: Presidência da República, 2020B. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm). Acesso em: 02 de abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **Informe Bolsa e Cadastro**. Brasília: Ministério da Cidadania, 2020.

Disponível em:

[http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2020/janeiro/boletim\\_BFIInforma698.html](http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/janeiro/boletim_BFIInforma698.html). Acesso em 20 nov. 2020

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm). Acesso em 12 nov. 2020

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm). Acesso em 13 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em 26 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em 26 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.181, de 01 de julho de 2021**. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14181.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14181.htm). Acesso em: 09 set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 929, de 25 de março de 2020**. Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, das Relações Exteriores, da Defesa e da Cidadania, no valor de R\$ 3.419.598.000,00, para os fins que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2020B. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/medida-provisoria-n-929-de-25-de-marco-de-2020-249676431>. Acesso em: 10 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 953, de 15 de abril de 2020**. Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 2.550.000.000,00, para o fim que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2020B. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv953.htm#:~:text=](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv953.htm#:~:text=)

MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20953%2C%20DE%2015%20DE%20ABRIL%20DE%202020&text=Abre%20cr%C3%A9dito%20extraordin%C3%A1rio%20em%20favor,62%2C%20combinado%20com%20art. Acesso em: 14 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020.** Institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 2020C. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.000-de-2-de-setembro-de-2020-275657334>. Acesso em 26 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 1.106, de 17 março de 2022.** Altera a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para ampliar a margem de crédito consignado aos segurados do Regime Geral de Previdência Social e para autorizar a realização de empréstimos e financiamentos mediante crédito consignado para beneficiários do Benefício de Prestação Continuada e de programas federais de transferência de renda, e a Lei nº 13.846, de 18 de julho de 2019, para dispor sobre a restituição de valores aos cofres públicos. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.106-de-17-de-marco-de-2022-386717840>. Acesso em: 24 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social.** Brasília, DF: 2012. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS\\_2012.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf). Acesso em: 14 nov. 2020

\_\_\_\_\_. **Orientações técnicas Centro de Referência de Assistência Social - CRAS.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/orientacoes\\_Cras.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf). Acesso em: 15 out. 2022.

\_\_\_\_\_. **Orientações técnicas sobre benefícios eventuais no SUAS.** Brasília: Ministério da Cidadania, 2018. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/SNAS\\_Cartilha\\_Par%C3%A2metros\\_Atua%C3%A7%C3%A3o\\_SUAS.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/SNAS_Cartilha_Par%C3%A2metros_Atua%C3%A7%C3%A3o_SUAS.pdf). Acesso em: 31 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília, DF: 2004. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf). Acesso em 14 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 2.362, de 20 de dezembro de 2019.** Estabelece procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social decorrentes do monitoramento da execução financeira e orçamentária realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social para promover a equalização do cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual. Brasília: Ministério da Cidadania, 2019. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.362-de-20-de-dezembro-de-2019-234966986>. Acesso em 02 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **Portaria MC nº 747, de 10 de fevereiro de 2022**. Dispõe sobre a retomada dos procedimentos operacionais e de gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, relativos à Averiguação e Revisão Cadastral, suspensos pela Portaria nº 649, de 27 de julho de 2021, em decorrência da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e altera a Portaria nº 94, de 4 de setembro de 2013, e dá outras providências. Brasília: Ministério da Cidadania, 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mc-n-747-de-10-de-fevereiro-de-2022-379518430>. Acesso em: 13 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. **Portaria MDS nº 858, de 8 de fevereiro de 2023**. Altera o limite estabelecido no caput do artigo 6º-B da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para o desconto mensal no benefício pago às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil e de outros programas federais de transferência condicionada de renda, para o pagamento dos empréstimos consignados, o número de prestações e a taxa de juros dos empréstimos consignados, e dá outras providências. Brasília: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-mds-n-858-de-8-de-fevereiro-de-2023-463489468>. Acesso em: 10 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Auxílio Brasil e Cadastro Único do município de Caxias do Sul**. Brasília: Ministério da Cidadania. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/ri/pabcad/relatorio-completo.html>. Acesso em: 12 out. 2022.

\_\_\_\_\_. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf). Acesso em: 30 mai. 2021.

BRETTAS, Tatiana. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. *In*: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara Granemann. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012, p. 93-122.

BRUNO, Miguel. A Financeirização como Limite Estrutural ao Desenvolvimento Brasileiro: fundamentos teóricos, indicadores e prognósticos. *In*: MARQUES, Rudinei; CARDOSO JR., José Celso. **Dominância financeira e privatização das finanças públicas no Brasil**. Brasília, DF: Fonacate, 2022. p. 38-66.

BRUNO, Miguel; CAFFE, Ricardo. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. *In*: **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, Número Especial, p. 1025-1062, dez. 2017.

CAMARDELO, Ana Maria Paim. A significação da pobreza a partir dos sujeitos que a vivenciam. **Anais eletrônicos**. XIX Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social. Universidad Católica Santiago de Guayaquil. Guayaquil, Ecuador. 4-8 out. 2009.

CARNELOSSI, Bruna Cristina Neves. **Segurança de renda**: direito de proteção social do cidadão brasileiro. Tese (Programa de Estudos Pós-graduandos em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica. São Paulo: PUC, 2017.

\_\_\_\_\_. **Carta de Conjuntura** n. 48, jul-set/2020. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=36101&Itemid=3](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36101&Itemid=3). Acesso em 13 nov. 2020.

CAXIAS DO SUL. **Decreto nº 20822, de 17 de março de 2020**. Altera o Programa de Inclusão Social.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 670, de 16 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre o Serviço Funerário e sobre os Cemitérios localizados no município de Caxias do Sul e dá outras providências. Caxias do Sul: 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4419/1996**. Cria a Fundação de Assistência Social e dá outras providências. Caxias do Sul, 1996. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/caxias-do-sul/lei-ordinaria/1996/442/4419/lei-ordinaria-n-4419-1996-cria-a-fundacao-de-assistencia-social-fas-do-municipio-de-caxias-do-sul-e-da-outras-providencias-1996-01-04-versao-compilada>. Acesso em: 20 mai.2021.

\_\_\_\_\_. **Perfil socioeconômico**. Caxias do Sul, 2020. Disponível em: <https://gcpstorage.caxias.rs.gov.br/documents/2020/01/7387ce42-40b3-426a-8481-de0ff88708c0.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

CÓDIGO DE NUREMBERG. **Tribunal Internacional de Nuremberg - 1947**. Julgamento de criminosos de guerra perante os Tribunais Militares de Nuremberg. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/bioetica/nuremcod.htm>. Acesso em: 20 jan. 2021.

COLIN, Denise. Apresentação. *In*: CRUS, José Ferreira et al. **Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, MDS, 2013.

COUTO, Berenice Rojas. Direitos socioassistenciais. *In*: **Dicionário crítico**: política de assistência social no Brasil / Rosa M. C. Fernandes, Aline Hellmann, organizadoras. – Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016.

COMISSÃO NACIONAL DE ÉTICA EM PESQUISA (CONEP). **Cartilha dos direitos dos participantes de pesquisa**. Brasília: CONEP, 2020.

CHESNAIS, François. **A finança mundializada**: raízes sociais e políticas, configuração e consequências. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo: Boitempo, 2005.

CHIEZA, Rosa Angela. **O ajuste das finanças públicas municipais à lei de responsabilidade fiscal**: os municípios do RS. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

\_\_\_\_\_, Rosa Angela. Evento online. Painel IHU – **Políticas públicas, transferência de renda e financiamento**: cenários e perspectivas. São Paulo: IHU, 2020.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Trad. Luciana de Oliveira Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUT, Central Única dos Trabalhadores. **Brasil cresce número de pessoas vivendo em pobreza extrema depois do golpe**. Disponível em: <https://www.cut.org.br/noticias/brasil-cresce-numero-de-pessoas-vivendo-em-pobreza-extrema-depois-do-golpe-30fd#:~:text=Os%20dados%20do%20IBGE%20mostram,acordo%20com%20o%20Banco%20Mundial>. Acesso em: 10 nov. 2020.

DIEESE. **Pesquisa Nacional de Cesta Básica de Alimentos**. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/cesta/produto>. Acesso em: 10 nov. 2020.

DILLENBURG, Fernando Frota. A dialética da crise econômica nas seções II e III do livro III d'O *Capital* de Marx. In: **Revista Opinião Filosófica**, Porto Alegre, V. 08; Nº. 02, 2017, p. 225-250.

DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; MELLO, Guilherme. Sobre o diagnóstico falacioso da situação fiscal brasileira. In: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de. **Economia pós-pandemia**: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2020.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Atlas Socioeconômico**. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/indice-de-desenvolvimento-humano-idh-e-idhm>. Acesso em 14 nov. 2020.

EWALD, Felipe; SILVEIRA. Jacira Cabral. **Renda Básica de Cidadania como forma de garantir o direito à dignidade e à liberdade real para todos**. Porto Alegre: Jornal da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 20 jul. 2020.

FÁVERO, Eunice Teresinha. Judicialização da atenção a crianças, adolescentes e suas famílias e a (des)proteção integral: uma análise na perspectiva do serviço social. In: FÁVERO, Eunice Teresinha (org.). **Famílias na cena contemporânea**: (des)proteção social, (des)igualdades e judicialização. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

FERLA, Ledi. A política de assistência social como alicerçadora das seguranças sociais: análise da gestão municipal no centro de referência de assistência social – cras cachoeirinha, em dourados/ms. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências Humanas para obtenção do Título de Mestre em Sociologia. Dourados: Universidade Federal da Grande Dourados, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/bitstream/prefix/4547/3/LediFerla.pdf>. Acesso em: 15 out. 2022.

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos**: seguridade social na América Latina [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1994.

FILHO, Fernando Ferrari. As concepções teórico-analíticas e as proposições de política econômica de Keynes. *In: Revista Economia contemporânea*. Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 213-236, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/7NYY674rNygLsSYbHchj3TS/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 jan. 2022.

FONTES, Virgínia. Desenvolvimento capitalista e classes sociais. *In: Rumos das políticas de desenvolvimento: balanço crítico, alternativas e cenários futuros*. Rio de Janeiro: Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul, 2017.

FRANCISCO, EL HOMBRE. Tá com dólar, tá com Deus. *In: Letras*, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/francisco-el-hombre/ta-com-dolar-ta-com-deus/>. Acesso em: 16 abr. 2023.

FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (FAS). **Diagnóstico socioterritorial de Caxias do Sul**. Caxias do Sul: Fundação de Assistência Social, 2016.

\_\_\_\_\_. **Memorando 01/2019/ Inclusão Social**. Caxias do Sul: Fundação de Assistência Social, 2019.

\_\_\_\_\_. **A FAS em números: Informativo da Diretoria de Gestão do SUAS – DGSUAS**. Disponível em: <https://fas.caxias.rs.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/FAS-em-Numeros.pdf>. Acesso em: 07 mai. 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil: principais resultados para o período de 2016 a 2019**. Disponível em: [http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03\\_Cartilha\\_DH\\_compressed.pdf](http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Cartilha_DH_compressed.pdf). Acesso em 24 out. 2021.

GIFFIN, Karen Mary. Financeirização do Estado, erosão da democracia e empobrecimento da cidadania: tendências globais? *In: Ciência & Saúde Coletiva*, 12(6), p. 1491-1504, 2007.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas da pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1987.

GUIMARÃES, Cátia. Um país de barriga vazia. *In: Revista POLI*. Manguinhos: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, ano 13, n. 78- jul./ago. 2021.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Marxismo e Serviço Social: uma aproximação. *In: Revista Libertas*, Juiz de Fora, v.18, n.2, p.204-226, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/18603/9729>. Acesso em: 4 nov. 2020

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/caxias-do-sul/panorama>. Acesso em: 14 nov. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial: os resultados dos microdados da PNAD Covid-19 de julho**. Brasília,

DF: IPEA, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2020/08/os-efeitos-da-pandemia-sobre-os-rendimentos-do-trabalho-e-o-impacto-do-auxilio-emergencial-os-resultados-dos-microdados-da-pnad-covid-19-de-julho/>. Acesso em: 18 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. **Carta de Conjuntura** n. 48, jul-set/2020. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=36101&Itemid=3](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36101&Itemid=3). Acesso em 13 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Receita pública**: Quem paga e como se gasta no Brasil. Comunicado da presidência n.22, 2009. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/090630\\_comunicadoipea22.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/090630_comunicadoipea22.pdf). Acesso em 30 mai. 2021.

KEYNES, John Maynard. O fim do "laissez-faire". *In*: SZMRECSÁNYI, Tamás (org.) **Keynes** (Economia). São Paulo: Ática, 1983, p. 106-126.

\_\_\_\_\_. **As consequências econômicas da paz**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2022.

\_\_\_\_\_. **A teoria geral do emprego, dos juros e da moeda**. Tradução: Manuel Resende. São Paulo: Saraiva, 2007.

LAVINAS; Lena; GENTIL, Denise L. Brasil anos 2000 - a política social sob regência da financeirização. DOSSIÊ balanço crítico da economia brasileira (2003-2016). *In*: **Novos estudos**. São Paulo: CEBRAP, v.37, n. 02, p. 191-211. mai.–ago. 2018.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. *In*: LAURELL, Asa Cristina (org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 3 ed. São Paulo, Cortez Editora, 2002.

LUPATINI, Márcio. Crise do capital e dívida pública. *In*: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara Granemann. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

MACHADO, Loiva Mara de Oliveira. Seguranças Sociais. *In*: **Dicionário crítico**: política de assistência social no Brasil / Rosa M. C. Fernandes, Aline Hellmann, organizadoras. – Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. Tradução de Carlos Eduardo Silveira Matos, Regis de Castro Andrade e Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, Karl. **O capital**: Livro 1 - O processo de produção do capital. Tradução: Reginaldo Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. v. I e II. 31. ed.

MARX, Karl; ENGELS, Friederich (1818-1883). **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl; ENGELS, Friederich. **A ideologia alemã**. Tradução de Luiz Claudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MASCARO, Alysso Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MELITO, Leandro. Bolsonaro promove desmonte das políticas de combate à fome. *Brasil de Fato*, 04 fev. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/02/04/bolsonaro-promove-desmonte-das-politicas-de-seguranca-alimentar>. Acesso em: 25 jan. 2023.

MIGRACIDADES. **Perfil de Governança Migratória Local do Município de Caxias do Sul**. Porto Alegre: Organização Internacional para as Migrações (OIM) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2020.

MOTA, Ana Elizabete. Serviço Social e Seguridade Social: uma agenda recorrente e desafiante. *In: Revista em pauta - Dossiê Trabalho e Projeto Profissional*. Rio de Janeiro: Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. n. 20, 2007. p. 127-139.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA (UNESCO). **Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos**. Tradução para o português: Cátedra Unesco de Bioética da Universidade de Brasília; 2005. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao\\_univ\\_bioetica\\_dir\\_hum.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_univ_bioetica_dir_hum.pdf). Acesso em: 20 jan. 2022.

OXFAM. **Relatório Tempo de cuidar**. São Paulo: OXFAM Brasil, 2019. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/forum-economico-de-davos/tempo-de-cuidar/#:~:text=A%20desigualdade%20econ%C3%B4mica%20est%C3%A1%20fora,a%20crise%20global%20da%20desigualdade>. Acesso em: 12 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Relatório Poder, Lucros e Pandemia**. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/publicacao/poder-lucros-e-pandemia/>. Acesso em 16 nov. 2020.

PAIVA, Luís Henrique; BARTHOLLO, Leticia. SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; ORAIR, Rodrigo Octávio. A reformulação das transferências de renda no Brasil: simulações e desafios. *In: Texto para discussão*. Brasília: IPEA, n. 2701, set. 2021.

PEREIRA, Camila Potyara. A Proteção Social em tempos sombrios. **Revista Argumentum**, Vitória, v. 9, n. 3, p. 24-29, set./dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/17945/12637>. Acesso em: 5 nov. 2020.

PEREIRA, Letícia Maria Pereira; ALMEIDA, Rosângela da Silva. **O superendividamento na vida das trabalhadoras e dos trabalhadores**: por um olhar além do aparente. Curitiba: Appris Editora, 2020.

PINTO, Élide Graziane. Feudos Fiscais em Detrimento do Custeio de Políticas Públicas Universais: Um Breve Balanço do Primeiro Quinquênio da Emenda 95/2016. *In: GODOI, Marciano Seabra de (org.). Impactos da COVID-19 sobre a política fiscal e econômica nos países latino-americanos*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021, p. 31-46.

RECEITA FEDERAL. **Carga tributária no Brasil 2019**: Análise por tributos e bases de incidência. Brasília: Ministério da Economia, jul.2020.

RECH, Lucas Trentin; COUTO, Leandro Freitas. In: MARQUES, Rudinei; CARDOSO JR., José Celso. A Financeirização Subsidiada: a consolidação do poder das finanças através dos recursos públicos. *In*: MARQUES, Rudinei; CARDOSO JR., José Celso. **Dominância financeira e privatização das finanças públicas no Brasil**. Brasília, DF: Fonacate, 2022. p. 320-346.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (Rede PENSSAN). **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. Rede PENSSAN, 2021. Disponível em: [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf). Acesso em: 03 abr. 2022.

REIS, Carlos Nelson. Acumulação Capitalista e Políticas Sociais no Brasil: marchas e contramarchas de uma trajetória em curso. *In*: **Sociedade em Debate**, Pelotas, 12(1): 9-49, jun./2006. p. 9-49.

SALVADOR, Evilásio. Financiamento tributário da política social no pós-real. *In*: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara. (org.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 123-152.

\_\_\_\_\_, Evilásio. Fundo público, crise e financeirização da Previdência Social. *In*: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; LIMA, Rta de Lourdes de Lima (org.). **Crise do capital e fundo público**: implicações para o trabalho, os direitos e a política social. São Paulo: Cortez, 2019. p. 99-122.

\_\_\_\_\_, Evilasio. Disputa do fundo público em tempos de pandemia no Brasil. *In*: **Revista Textos & Contextos**. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica, v. 19, n. 2, p. 1-15, jul.-dez. 2020.

SAMPIERI, R.H.; CALLADO, C.F.; LUCIO, M.P.B. **Metodologia de Pesquisa**. 5. ed. 2013. 656p.

SANTOS, Josiane Soares. **“Questão social”**: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

SEMZESEM, Priscila. **A segurança de acolhida e as suas compreensões no serviço de proteção social básica**. Dissertação. Programa de Mestrado em Serviço Social e Política Social. Londrina: Universidade Estadual de Londrina-UEL. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.uel.br/document/?view=vtls000180029>. Acesso em: 15 out.2022.

SILVA, Giselle Souza da. Transferências de renda e monetarização das políticas sociais: estratégias de captura do fundo público pelo capital portador de juros. *In*: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara Granemann. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 209-242.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O avanço do debate e a formulação de propostas de programas de transferência de renda para a proteção social no contexto da pandemia de covid-19. *In*: TEIXEIRA, Solange Maria; JOAZEIRO, Edna Maria Goulart. (org.). **Democracia, desigualdades sociais e políticas públicas no capitalismo contemporâneo**. Teresina: EDUFPI, 2021. p. 209-226.

SILVA, André Quintão *et. al.* **Relatório do grupo técnico de desenvolvimento social**: produto 2. Brasília: Comissão de transição governamental, 2022.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda (org.). **SUAS em números**: análise do financiamento do SUAS e dos benefícios socioassistenciais. v. 2, 1.ed. – Curitiba, PR : NDH-PUCPR, 2022.

SUPLICY, Eduardo. Renda Básica de Cidadania como forma de garantir o direito à dignidade e à liberdade real para todos. [Entrevista cedida a] Felipe Ewald e Jacira Cabral da Silveira. **Jornal da Universidade**: UFRGS, Porto Alegre, 20 jul. 2020. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/coronavirus/base/renda-basica-de-cidadania-como-forma-de-garantir-o-direito-a-dignidade-e-a-liberdade-real-para-todos/#:~:text=A%20renda%20b%C3%A1sica%20de%20cidadania%20refere%2Dse%20ao%20direito%20de,do%20poss%C3%ADvel%2C%20ser%20suficiente%20para>. Acesso em: 27 jul. 2021.

SPOSATI, Aldaíza. **Concepção e gestão da proteção social não-contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

TORRES, Abigail Silvestre; FERREIRA, Stela da Silva. Trabalho Profissional: responsabilidade de proteção nos serviços socioassistenciais. *In*: **O Social em Questão**. Rio de Janeiro: PUC RJ, set. a dez. 2019, a. XXII, n. 45, p. 279 – 302.

TROVÃO, Cassiano José Bezerra Marques. Programas emergenciais e pandemia: impactos sobre a massa de renda e a desigualdade no Brasil a partir de um recorte macrorregional. *In*: **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional G&DR**. V. 16, N. 4, P. 445-458, set-dez/2020. Taubaté, SP, Brasil.

VIANA, Ana Luiza d'Avila; FONSECA, Ana Maria Medeiros da; SILVA, Hudson Pacifico da. Proteção social na América Latina e Caribe: mudanças, contradições e limites. *In*: **Cadernos de Saúde Pública**, 2017; n.33.

YAZBEK, M.; C.; Serviço Social, Questão Social e Políticas Sociais em tempos de degradação do trabalho humano, sob o domínio do capital financeiro. *In*: **Serviço Social Revista**, Londrina, v. 21, n.1, p. 183-194, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/35215/24769#> . Acesso em: 4 nov. 2020

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.