

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO
DA CIDADE
MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DA CIDADE

FAGNER AZEREDO DA SILVA

**A GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ANÁLISE DA
PERCEPÇÃO DOS GESTORES E DOS USUÁRIOS NO AUXÍLIO EMERGENCIAL
EM SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA/RJ**

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

2024

FAGNER AZEREDO DA SILVA

**A GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ANÁLISE DA
PERCEPÇÃO DOS GESTORES E DOS USUÁRIOS NO AUXÍLIO EMERGENCIAL
EM SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA/RJ**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes-Campos dos Goytacazes (RJ), como parte dos requisitos para a obtenção do grau de mestre em Planejamento Regional e Gestão da Cidade.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Lia Hasenclever, D. Sc.

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

2024

Catálogo na fonte

Preparada pela Biblioteca da **UCAM – CAMPOS** 003/2025

Silva, Fagner Azeredo da.

A gestão da política pública de assistência social: análise da percepção dos gestores e dos usuários no auxílio emergencial em São Francisco de Itabapoana/RJ. / Fagner Azeredo da Silva – 2024.

61 f.

Orientador(a): Lia Hasenclever.

Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade – Universidade Candido Mendes – Campos. Campos dos Goytacazes, RJ, 2024.

Referências: f. 51-56.

1. Assistência social. 2. Auxílio emergencial. 3. São Francisco de Itabapoana. I. Hasenclever, Lia, orient. II. Universidade Candido Mendes – Campos. III. Título.

CDU – 364 (815.3)

Bibliotecária Responsável: Flávia Mastrogirolamo CRB 7ª-6723

FAGNER AZEREDO DA SILVA

**A GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ANÁLISE DA
PERCEPÇÃO DOS GESTORES E DOS USUÁRIOS NO AUXÍLIO EMERGENCIAL
EM SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA/RJ**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes-Campos dos Goytacazes (RJ), como parte dos requisitos para a obtenção do grau de mestre em Planejamento Regional e Gestão da Cidade.

Aprovada em: 13 de setembro de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Lia Hasenclever, D.Sc. – Orientadora
Universidade Candido Mendes

Prof.^a Dr.^a Ludmila da Matta, D.Sc.
Universidade Candido Mendes

Prof.^a Dr.^a Vanuza da Silva Pereira Ney, D.Sc.
Universidade Candido Mendes

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

2024

RESUMO

A GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS GESTORES E DOS USUÁRIOS NO AUXÍLIO EMERGENCIAL EM SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA/RJ

O Brasil é um país caracterizado por profundas desigualdades e pobreza, além de precariedade no acesso aos recursos e serviços públicos. Na pandemia causada pela Covid-19, as desigualdades preexistentes foram agravadas, determinando a urgência no fortalecimento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Entretanto, o Estado optou por criar um Auxílio Emergencial para provisão de renda, a margem da política e sem cuidar do reforço necessário às necessidades ampliadas dos demais serviços sociais, em sua maioria suspensos durante a pandemia. A presente pesquisa possui o objetivo de realizar um diagnóstico da gestão da PNAS no contexto da pandemia de covid-19 a nível municipal e a contribuição ou não do Auxílio Emergencial para a redução da dimensão renda da pobreza por meio de um estudo de caso no município de São Francisco de Itabapoana (SFI). Para tal, o trabalho foi realizado valendo-se de pesquisa bibliográfica e documental, pesquisa quantitativa sobre indicadores socioeconômicos do município e estudo de caso, a partir de grupos focais com gestores locais da PNAS e beneficiários do Auxílio Emergencial. Verificou-se, a partir da percepção dos entrevistados, que o Auxílio Emergencial se constituiu em uma medida de extrema relevância no contexto da pandemia, sendo benéfico na melhoria de renda da população, entretanto, insuficiente como política de assistência social integrada e plena devido a interrupção do acesso aos programas e serviços do Sistema Único de Assistência Social neste período. Conclui-se que as políticas de transferência de renda para o alcance do bem-estar social são insuficientes, pois, o seu alcance depende de fatores multidimensionais, além da dimensão renda, aspecto preponderante do Auxílio Emergencial.

Palavras-chave: assistência social; São Francisco de Itabapoana; auxílio emergencial.

ABSTRACT

MANAGEMENT OF PUBLIC SOCIAL ASSISTANCE POLICY: ANALYSIS OF MANAGERS' AND USERS' PERCEPTION OF EMERGENCY AID IN SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA/RJ

Brazil is a country characterized by deep inequalities and poverty, as well as precarious access to public resources and services. In the COVID-19 pandemic, pre-existing inequalities worsened, determining the urgency of strengthening the National Social Assistance Policy (PNAS, acronym in Portuguese). However, the State chose to create Emergency Aid for income provision, outside of policy and without taking care of the necessary reinforcement for the expanded needs of other social services, most of which were suspended during the pandemic. This research makes a diagnosis of the PNAS management in the context of the COVID-19 pandemic at the municipal level and whether or not Emergency Aid contributes to reducing the income dimension of poverty through a case study in the municipality of São Francisco de Itabapoana (SFI). To this end, the work was carried out using bibliographic and documentary research, quantitative research on the municipality's socioeconomic indicators, and case studies based on focus groups with local PNAS managers and Emergency Aid beneficiaries. Based on the interviewees' perceptions, it was verified that Emergency Aid was an extremely relevant measure in the context of the pandemic, being beneficial in improving the population's income but insufficient as an integrated and full social assistance policy due to the interruption of access to Unified Social Assistance System programs and services during this period. The conclusion is that income transfer policies are insufficient to achieve social well-being, as their scope depends on multidimensional factors, in addition to the income dimension, which is a preponderant aspect of Emergency Aid.

Keywords: social assistance; São Francisco de Itabapoana; emergency aid.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1 – Mapa de abrangência dos CRAS de São Francisco de Itabapoana..... | 29 |
| Figura 2 – Orçamento LOA da Política Nacional de Assistência Social em bilhões, 2012-2022 | 36 |
| Figura 3 – Brasil: taxa de pobreza extrema, 2014-2021 (%)..... | 37 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 – Brasil, Rio de Janeiro e Município de São Francisco de Itabapoana: número de famílias inseridas no CadÚnico, 2021..... | 34 |
| Tabela 2 – Brasil: número de famílias contempladas com o Auxílio Emergencial, 2020 | 37 |
| Tabela 3 – São Francisco de Itabapoana/RJ: elegíveis para o Auxílio emergencial, 2020 | 38 |
| Tabela 4 – São Francisco de Itabapoana/RJ: parcelas do Auxílio emergencial, 2020 | 39 |

LISTA DE SIGLAS

| | |
|----------|--|
| CadÚnico | Cadastro Único |
| CRAS | Centro de Referência da Assistência Social |
| CREAS | Centro de Referência Especializada da Assistência Social |
| CMAS | Conselho Municipal de Assistência Social |
| CNAS | Conselho Nacional de Assistência Social |
| CRFB | Constituição da República Federativa do Brasil |
| CIB | Comissões Intergestores Bipartite |
| CIT | Comissões Intergestores Tripartite |
| ERJ | estado do Rio de Janeiro |
| FUNABEM | Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor |
| FNAS | Fundo Nacional da Assistência Social |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IAPs | Institutos de Assistência Previdenciária |
| IDH | Índice de Desenvolvimento Humano |
| INAN | Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição |
| LBA | Legião Brasileira de Assistência |
| LOAS | Lei Orgânica de Assistência Social |
| NOB/SUAS | Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social |
| ONG's | Organizações Não Governamentais |
| PAEFI | Programa de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos |
| PAIF | Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família |
| PMAS | Política Municipal de Assistência Social |
| PNAS | Política Nacional de Assistência Social |
| PNUD | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| PSB | Proteção Social Básica |
| PSE | Proteção Social Especial |
| SFI | São Francisco de Itabapoana |
| SECAD | Secretaria Nacional do Cadastro Único |
| SCFV | Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos |
| SUAS | Sistema Único de Assistência Social |
| SUS | Sistema Único de Saúde |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 9 |
| 2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E FONTES DE DADOS | 12 |
| 3 CARACTERÍSTICAS DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA (SFI) E DA ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PMAS)..... | 16 |
| 3.1 CARACTERÍSTICAS DO MUNICÍPIO DE SFI..... | 16 |
| 3.1.1 História da formação social da cidade..... | 17 |
| 3.1.2 Aspectos econômicos..... | 19 |
| 3.1.3 Indicadores sociais..... | 20 |
| 3.1.4 Considerações parciais..... | 21 |
| 4 A GESTÃO E A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL..... | 22 |
| 4.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO TARDIA DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL | 23 |
| 4.2 A GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA | 27 |
| 4.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS..... | 32 |
| 5 RESULTADOS E DISCUSSÃO SOBRE A PERCEPÇÃO DOS GRUPOS FOCAIS | 33 |
| 5.1 O AUXÍLIO EMERGENCIAL: CARACTERÍSTICAS E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SFI | 33 |
| 5.2 PERCEPÇÕES DOS GRUPOS FOCAIS..... | 39 |
| 5.2.1 Percepções dos gestores da PMAS | 40 |
| 5.2.2 Percepções dos usuários da PMAS | 43 |
| 5.3 TRIANGULAÇÃO DOS RESULTADOS..... | 46 |
| 4 CONCLUSÃO..... | 48 |
| REFERÊNCIAS | 51 |
| APÊNDICE A - PROGRAMAS DE BENEFÍCIOS E TRANSFERÊNCIA DE RENDA | 57 |
| APÊNDICE B - TERMO DE CONCORDÂNCIA DOS PARTICIPANTES | 61 |

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país caracterizado por profundas desigualdades, além de precariedade no acesso aos recursos e serviços públicos (Santos; Arruda, 2020). A pobreza se refere a situações de carência, em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida, como alimentação, moradia, trabalho e renda, que, constitucionalmente, deveriam ser garantidos pelo Estado.

Segundo Montali e Lessa (2016), a pobreza é um fenômeno multidimensional, e a falta ou a ausência de renda é apenas um de seus elementos. Fonseca *et al.* (2021, p. 3), por exemplo, definem pobreza como “privação de capacitações, e não somente como falta de renda. Capacitações são liberdades para levar um modo ou outro de vida”.

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) expressa em seu artigo 1º, inciso III, a fundamentação do princípio da dignidade da pessoa humana e, em seu artigo 6º, elenca os direitos sociais básicos, que também são multidimensionais: “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados” (Brasil, 1988).

A pobreza é considerada uma condição indigna e o objetivo fundamental deve ser: “erradicar a pobreza e a marginalização, e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Brasil, 1988). Nesse contexto, demandas e necessidades de famílias na condição de pobreza e fome passaram a ser entendidas como sendo objeto de intervenção de políticas públicas (Carolo; Carvalho; Milani, 2022). Essas, por sua vez, de acordo com Santos e Arruda (2020), são um conjunto de mecanismos nos quais o Estado objetiva intervir na realidade social, de modo a avaliar problemas relacionados à saúde, moradia, educação, emprego e equidade social.

Entretanto, no Brasil, a institucionalização de uma política de assistência social trilhou um longo caminho desde a Constituição, sendo criada somente em 2004. Apesar de se constituir em uma política de Estado e estar organizada em todo o território nacional, apresentou, além da morosidade em sua institucionalização, fragilidades desde o início, segundo Carolo *et al.* (2022, p. 268), “[...] pela ausência de regulamentação quanto a investimentos mínimos tal como era a regularidade para a saúde e educação”.

O Auxílio Emergencial apesar de trazer novos recursos para a assistência social, instituído pela Lei n. 13.982 em 02 de abril até dezembro de 2020, constitui-se em uma medida de caráter temporário, com o foco na transferência de renda incondicional, mensal, com valor fixo de R\$ 600,00 (seiscentos reais), destinados a parcela específica da população durante o período de enfrentamento da pandemia de Covid-19 (Marins *et al.*, 2021). Trata-se de uma medida excepcional de proteção social que foi adotada durante o período da emergência de saúde pública decorrente do cenário pandêmico provocado pela Covid-19, para garantir vida e sobrevivência.

De fato, o Auxílio Emergencial não foi idealizado pelo governo federal com o objetivo de fortalecer as ações da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que, ao contrário, foram fortemente comprometidas e ficaram impedidas de garantir o bem-estar social previsto no arcabouço legal e na política, devido ao fechamento das atividades econômicas e públicas, impactando, respectivamente, na possibilidade de as pessoas auferirem renda (principalmente aquelas dependentes das atividades informais) e serem atendidas nos serviços públicos.

O repasse financeiro através do Auxílio Emergencial teve como preocupação central o cenário econômico e foi fortalecido pela pressão social. Em consequência das incertezas que ocorreram para implementação do Auxílio, os postos de atendimento do Cadastro Único e Programa Bolsa Família, Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS) e Secretarias Municipais de Assistência Social, estruturas essenciais para a prestação de serviços de assistência social nos municípios foram fortemente afetadas (Leite; Alves, 2022).

Com efeito, foram cerceados os direitos sociais mínimos no contexto pandêmico. Direitos aos serviços públicos, como o serviço público vinculado à saúde, pois o contágio pela covid-19 culminou em hospitalizações e sobrecarga do Sistema Único de Saúde (SUS), bem como, dificuldade de acesso a transporte público, serviço funeral, entre outros.

Aos mais pobres também foram negados o direito ao trabalho e lazer, já que esses foram mais afetados pelas medidas restritivas, além do direito humano à vida. “Sabia-se que

cumprir a simples medida de ficar em casa não seria uma opção para quem não tivesse condições de subsistência, ou seja, a maioria da população brasileira” (Rocha, 2021, p. 77).

Frente a este cenário, a questão de pesquisa que interessa investigar é quais foram os efeitos da pandemia da Covid-19 e das medidas adotadas para o seu combate sobre a PNAS, ou mais especificamente como o Auxílio Emergencial influenciou a gestão da política de assistência social nos municípios?

O objetivo da dissertação é realizar um diagnóstico da gestão da PNAS no contexto da pandemia de covid-19 a nível municipal e a contribuição ou não do Auxílio Emergencial para a redução da dimensão renda da pobreza por meio de um estudo de caso no município de São Francisco de Itabapoana (SFI), localizado no estado do Rio de Janeiro (ERJ).

A dissertação, além da Introdução e da Conclusão, contém mais três capítulos. No primeiro capítulo, descreve-se a metodologia; no segundo, as características socioeconômicas do município de SFI e como se dá a operacionalização e a gestão da PNAS nos três entes federativos; e no terceiro, descreve-se os resultados da gestão da assistência social no município de SFI e dos grupos focais, bem como sua discussão com a literatura.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E FONTES DE DADOS

O objetivo desta pesquisa é efetuar uma análise da operacionalização e da gestão da Política de Assistência Social no município de SFI durante a pandemia de Covid-19 e as contribuições e as complicações do Auxílio Emergencial para sua gestão. A natureza da pesquisa é tanto exploratória quanto descritiva e argumentativa.

Para Gil (2002, p. 44) pesquisas exploratórias:

[...] têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a tomá-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Seu planejamento é portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado.

O presente estudo é exploratório porque pretende-se obter uma maior proximidade com o problema da pobreza e entender como a Política Municipal de Assistência Social (PMAS) atuou para o seu enfrentamento no contexto da pandemia de Covid-19. Argumentativa porque quer se entender também os desafios do Auxílio Emergencial enquanto política pública no período da pandemia.

Os instrumentos de pesquisa foram uma pesquisa bibliográfica e documental acerca da PNAS, seu histórico e sua gestão nos três níveis federativos, bem como um estudo de caso sobre os desafios de gerenciar o Auxílio Emergencial ao mesmo tempo que forma suspensos os serviços públicos devido a pandemia.

Para Gil (2002), a pesquisa bibliográfica pode ser compreendida como um processo que envolve etapas como: a escolha do tema, o levantamento bibliográfico preliminar, a formulação do problema, a elaboração do plano provisório de assunto, a busca das fontes, a leitura do material, o fichamento, a organização lógica do assunto e a redação do texto. O

tema escolhido foi a política de assistência. As fontes utilizadas para a pesquisa bibliográfica foram estudos indexados em periódicos científicos, teses e dissertações. A busca foi feita utilizando-se as seguintes palavras-chave: pobreza, desigualdade social, programas de transferência de renda e Auxílio Emergencial nas bases de dados *Scielo* e Google Acadêmico.

No que diz respeito à pesquisa documental, as leis e os organismos oficiais consultados para o conhecimento das políticas públicas foram a Constituição Federal (1998), Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (1993) e PNAS (2004), Lei n.º 12.435 (2011), que altera a legislação anterior legitimando a PNAS, além da Lei n.º 13.982 em 02 de abril de 2020 que versa sobre o Auxílio Emergencial. Quanto aos documentos relativos à aplicação da PNAS no município de SFI foram consultados os seguintes documentos: Decreto Municipal n.º 172 de 19 de maio de 2022 (São Francisco do Itabapoana, 2022), Lei Municipal n.º 414 de 02 de outubro de 2013 (São Francisco de Itabapoana, 2013a), Lei Municipal n.º 499 de 19 de junho de 2015 (São Francisco de Itabapoana, 2015) e Lei Municipal n.º 606 de 05 de abril 2018 (São Francisco de Itabapoana, 2018) e o Plano Municipal de Assistência Social (São Francisco de Itabapoana, 2013b).

Para caracterização do município de SFI foram pesquisadas, no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as sínteses de indicadores sociais do Município, além de dados da Secretaria Nacional do Cadastro Único (SECAD) do Governo Federal para identificação dos beneficiários da PMAS e do Auxílio Emergencial. A análise dos dados com o objetivo de verificar as características do Município e do público-alvo das respectivas políticas se valerá de técnicas quantitativas, tais como comparação com os demais municípios do ERJ e estatísticas descritivas, permitindo a sistematização e estruturação dos dados.

No que diz respeito ao estudo de caso, foi utilizada a técnica de grupos focais. A partir dessa técnica foi investigado como os beneficiários da PMAS e do Auxílio Emergencial foram afetados durante a pandemia. Especificamente, o grupo focal é um grupo de discussão informal e de tamanho reduzido, que tem como propósito obter informações de caráter qualitativo em profundidade, além de possibilitar a observação de interações características do processo grupal (Gomes; Barbosa, 1999).

Segundo Barbour (2009), permite explorar as normas e dinâmicas grupais ao redor de questões e tópicos. Foram realizados dois grupos focais. O primeiro grupo foi composto por gestores da PMAS de SFI que atuaram na pandemia de Covid-19, a saber: Coordenadoras do CRAS, Coordenadora do CREAS, duas Coordenadoras do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), Coordenadora do Programa Criança Feliz,

Coordenadora do Programa Cadastro Único, Coordenadora de Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes, Gerente de Proteção de Básica, Gerente de Proteção Especial, Coordenadora de Benefícios Eventuais e Assessora Técnica, totalizando 13 técnicas de nível superior. O presente grupo focal abordou as seguintes temáticas:

- Em que medida a pandemia alterou a disponibilidade de serviços públicos oferecidos no que diz respeito à proteção social?
- As medidas restritivas afetaram as atividades da Gestão?
- Houve aumento da demanda por programas e serviços da PMAS?
- Qual a importância do Auxílio Emergencial?
- O valor ofertado foi suficiente para garantir a proteção social no período de pandemia?
- O que a perda do benefício significou para os usuários da PMAS?
- Quais os maiores desafios de atuação profissional no contexto de pandemia?

O segundo grupo foi composto por 9 pessoas que foram contempladas pelo Auxílio Emergencial, todavia, que não possuem inscrição no Cadastro Único, ou seja, ausentes do cadastro que indica os elegíveis para as políticas sociais. Foram selecionados beneficiários através de dados da SECAD, conforme área de abrangência dos CRAS, sendo 3 usuários por território. Serão abordados os seguintes pontos:

- Já foi atendido pela PMAS? Em quais Programas?
- Em que medida a pandemia alterou a disponibilidade de serviços públicos oferecidos no que diz respeito à proteção social?
- Está inserido no Cadastro Único? Se não, por quê?
- Possuiu dificuldades de acesso à internet para realizar o cadastro do benefício?
- Qual o meio de trabalho exercido na época da pandemia?
- Qual a importância do Auxílio Emergencial?
- O que a perda do benefício significou?

A análise dos resultados obtidos nos grupos focais foi realizada por meio de uma abordagem qualitativa. Segundo Triviños (1987), a abordagem de cunho qualitativo trabalha os dados buscando seu significado, tendo como base a percepção do fenômeno dentro do seu contexto, suas essências, sua origem, relações e mudanças, e tentando intuir as consequências.

As reuniões foram realizadas nos dias 22 e 29 de fevereiro de 2024, na sala de reuniões da Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Humano e tiveram duração média de 45 minutos. As respostas de cada grupo focal foram gravadas e transcritas e depois resumidas,

ressaltando-se apenas algumas falas mais representativas. A seguir destacou-se quais as diferenças entre as percepções dos gestores e dos usuários acerca da PMAS e do Auxílio Emergencial durante a pandemia.

Finalmente, com o intuito de sintetizar e discutir os resultados foram contrastados os dados quantitativos e qualitativos obtidos na pesquisa. Para Minayo (2000, p. 22), “O conjunto de dados quantitativos e qualitativos, não se opõem. Ao contrário, se complementam, pois, a realidade abrangida por eles interage, dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia”. Será feita, assim, uma triangulação metodológica, que, segundo Goldenberg (2004, p. 63):

Triangulação é a combinação de metodologias diversas do mesmo fenômeno e tem por objetivo abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do objeto de estudo. A premissa básica da triangulação repousa na ideia de que os limites de um método poderão ser contrabalanceados pelo alcance de outro.

Dessa forma, as informações coletadas através da pesquisa bibliográfica e documental, pesquisa quantitativa e do grupo focal foram reunidas com a intenção de compreender as contribuições do Auxílio Emergencial no município de SFI no contexto da pandemia para a operacionalização e gestão da sua PMAS.

3 CARACTERÍSTICAS DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA (SFI) E DA ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PMAS)

Este capítulo é composto de duas seções. Na primeira seção descreve-se o município de SFI através de seus principais indicadores de desenvolvimento, objetivando viabilizar um panorama entre os aspectos históricos, sociais e econômicos, para a compreensão das demandas de políticas de assistência social no Município. Na segunda seção, explicita-se a organização e gestão da política municipal de Assistência Social a partir de um panorama da assistência social no Brasil, que antecede a criação da PNAS, e a sua consolidação por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos três níveis federativos, com destaque para a gestão municipal.

3.1 CARACTERÍSTICAS DO MUNICÍPIO DE SFI

A seção descreve o município de SFI por meio de seus principais indicadores de desenvolvimento socioeconômico. O objetivo deste levantamento de dados sobre as características do local pesquisado é propiciar uma visão integrada entre os aspectos históricos, sociais e econômicos, um passo fundamental para a compreensão das demandas de políticas de assistência social no Município. Parte-se do princípio de que quanto piores forem os indicadores de desenvolvimento maior será a demanda para as políticas de assistência social.

O município de SFI foi emancipado, desmembrando-se do município de São João da Barra, em janeiro de 1995 e está situado na região Norte Fluminense do ERJ, fazendo

fronteira com os municípios de Campos dos Goytacazes e São João da Barra, o estado do Espírito Santo, e o Oceano Atlântico.

Sua localização geográfica está a 21°28'12" de latitude sul, 41°07'08" de longitude oeste, e faz parte da região Sudeste do Brasil, a uma elevação de quatro metros do nível do mar. Está a uma distância de 327 quilômetros da capital do estado (IBGE, 2023).

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2022), o Município possui área de 1.118,037 km², sendo o quinto maior município do ERJ em extensão territorial.

Em relação a aspectos demográficos, o Município apresentava estimativa de 42.214 habitantes no ano de 2021, sendo que 51% encontram-se na zona urbana e 49% na rural. O Censo de 2010 indicava que o município possuía 25.371 domicílios, dos quais 31% eram de uso ocasional, demonstrando o forte perfil turístico local. A contagem populacional do Censo de 2022 registrou um aumento de 6,8% da população, totalizando 45.059 pessoas.

3.1.1 História da formação social da cidade

O território de SFI, na divisão do Brasil em capitanias hereditárias, integrava a Capitania de São Tomé, ou Paraíba do Sul, concedida em 1536 a Pero Góis da Silveira, que se estabeleceu na região, no ano de 1539, devido ao solo fértil, possibilitando a primeira plantação de cana-de-açúcar próxima ao Rio Itabapoana. O plantio de cana cresceu, mas devido a conflitos com as tribos indígenas dos coroados ao norte e dos goitacazes ao sul, o cultivo foi abandonado (IBGE, 2021).

Segundo o IBGE (2021), em 1630 foi fundado o povoado de São João Batista da Paraíba do Sul, atual sede do município de São João da Barra, contudo, a região só foi efetivamente ocupada quando bandeirantes fixaram um pouso de tropas no local, em torno do qual a população começou a se fixar. O núcleo urbano foi elevado à condição de freguesia, em 1644.

Na década de 1670, a freguesia teve determinada sua autonomia, recebendo o nome de Vila de São João da Praia do Paraíba do Sul. Entretanto, o Município foi anexado à Capitania do Espírito Santo, em 1753, retornando à Província do Rio de Janeiro somente em 1832 (IBGE, 2021). Mansur *et al.* (2023, p. 54) realçam que:

O município possui uma rica história, marcada pela presença de grupos indígenas goitacás e, posteriormente, pela colonização por portugueses que ocuparam a capitania hereditária de São Tomé, cedida a Pero Góis da Silveira em 1536, tendo inicialmente a cana-de-açúcar como o principal cultivo.

Com a Proclamação da República (15 de novembro de 1889), o território passou a pertencer ao município de São João da Barra, sendo conhecido como sertão sanjoanense até o ano de 1995, quando São Francisco de Itabapoana foi emancipado. A emancipação foi fruto de união e participação de correntes políticas e de campanhas de conscientização junto à população, culminando no plebiscito realizado por meio da Justiça Eleitoral. Assim, através da Lei Estadual nº 2.379, de 18 de janeiro de 1995, o Município adquiriu sua autonomia político-administrativa, desmembrando-se do município de São João da Barra. Conforme Velasco (2017, p. 3):

Cabe destacar que São Francisco de Paula, juntamente com Barra Seca e Maniva, sendo todos distritos de São João da Barra, se uniram e formaram o município de São Francisco de Itabapoana. Assim, a instalação de SFI somente foi efetivada em 1º de janeiro de 1997, e a partir daí, criou-se então o município de São Francisco de Itabapoana, com sede na Vila de São Francisco de Paula.

Do passado escravista, restaram duas comunidades remanescentes quilombolas, ambas certificadas como remanescente de quilombo pela Fundação Cultural Palmares. O Quilombo da Barrinha reúne cerca de 70 (setenta) famílias, sendo um dos poucos quilombos à beira-mar do Brasil. Já o Quilombo de Deserto Feliz, localizado na zona rural do município, reúne aproximadamente 35 (trinta e cinco) famílias (Mansur *et al.* 2023).

Para Moraes, Viana e Alves (2012, p. 122) outros aspectos do passado são ainda presentes no Município:

A beleza do município tem um significativo potencial histórico com sua arquitetura colonial, seus grandes latifúndios com casarões da época da escravidão, suas atividades artesanais—tradição passada de geração em geração com as fabriquetas de farinhas—, suas danças com descendência afro-brasileira, portuguesa, indígena e um costume tipicamente colonial. Também existem locais de importância arqueológica com fortes indícios de serem cemitérios escravos.

Em resumo, o presente resgate histórico mostra a importância da tradição histórica do Município, bem como o potencial da agricultura local, que foi destaque desde a sua emancipação e que influenciará sobremaneira os seus aspectos econômicos atuais, como a seguir.

3.1.2 Aspectos econômicos

A economia local está fortemente vinculada desde o seu nascimento ao setor rural, devido as boas condições locais que permitiram a exploração inicialmente da cana de açúcar, como visto. Hoje possui produções agrícolas diversificadas, com destaque à cultura de abacaxi, mandioca e cana-de-açúcar. Segundo a Pesquisa Agrícola Municipal do IBGE realizada em 2018 (IBGE, 2021), o Município é o maior produtor de abacaxi e mandioca do ERJ e o segundo maior produtor nacional de abacaxi, estando entre os cem maiores na produção de mandioca. Era também o segundo maior produtor de cana-de-açúcar, atrás apenas de Campos dos Goytacazes. O município também se destaca em atividades pecuárias, com produção de leite e criação de animais para corte.

Além disso, SFI tem uma economia vinculada à pesca artesanal por ser “[...] um município costeiro localizado entre as fozes de dois importantes rios fluminenses, o Paraíba do Sul e o Itabapoana”, como destacam Mansur *et al.* (2023, p.54).

Finalmente, as atividades turísticas apresentam-se também com significativa relevância. De acordo com a divisão em regiões turísticas de 2016, SFI está localizado na região Turística Costa Doce, tendo grande potencial para o desenvolvimento do turismo de veraneio. As praias de Santa Clara, Guaxindiba, Gargaú, Sonhos, Sossego e Barra do Itabapoana são as mais movimentadas, concentrando a programação de verão com shows e atividades esportivas, culturais e de lazer (TCE, 2021).

Salienta-se que durante o verão com a realização de eventos festivos, estima-se que a população ultrapasse a marca de 100.000 habitantes, mais do que o dobro de sua população local, certificando um forte perfil turístico (Reis; Gomes Filho; Almeida, 2019).

Alguns autores, como Reis, Gomes Filho e Almeida (2019), acreditam que o município dispõe de interesse e aptidão para alcançar um planejamento sustentável e econômico, já que possui potencial turístico e estruturas geológicas costeiras, como falésias, além de comunidades quilombolas, que ainda não são protegidas e que possibilitam a criação de novas Unidades de Conservação.

Entretanto, os indicadores de Produto Interno Bruto (PIB), porcentagem da população ocupada, renda per capita e rendimento médio mensal mostram posição de precariedade do Município em proporcionar nível de vida digna a seus moradores. Conforme os dados do IBGE (2021), em 2020, SFI ocupava a 43ª posição estadual do PIB per capita, com um valor de R\$ 29.515,28 (vinte nove mil quinhentos e quinze reais e cinquenta e vinte e oito

centavos). Apenas 9,4% de sua população total estava ocupada (3.975 pessoas). O rendimento médio dos empregos formais era de 1,6 salário-mínimo. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo por pessoa, 44,9% da população ocupada estava nessas condições.

Outro aspecto que denota a fragilidade econômica do Município é a sua dependência de transferências. Conforme dados do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, o município de SFI recebe receita extraorçamentária proveniente dos royalties do petróleo, todavia, pequena, por se encontrar na Zona de Produção Limítrofe da Bacia de Campos. Em relação às receitas vinculadas ao petróleo, elas representam 11% de sua receita corrente total, um montante de R\$ 397,98 por habitante no ano de 2020, 63^a colocação no estado (TCE, 2021).

3.1.3 Indicadores Sociais

A fragilidade econômica do Município tem como consequência a falta de acesso a empregos com vínculo formal e a dependência de recursos provenientes de transferência de rendas sociais para os trabalhadores informais. O emprego informal é descontínuo, pois depende da oferta sazonal de serviços, que em sua maioria, está associado à lavoura e à pesca, conforme o perfil econômico do Município. Velasco (2017, p. 4) salienta que:

Apesar do papel de destaque no cenário agrícola regional, o que tem trazido preocupação para os residentes de SFI é sua posição de extrema pobreza, uma vez que SFI é, muitas vezes, comparado aos municípios mais pobres do Nordeste brasileiro.

O Cadastro Único para Programas Sociais, é um instrumento do Governo Federal (CadÚnico) que identifica e caracteriza as famílias em situação de extrema pobreza, pobreza e baixa renda. O CadÚnico é o principal recurso do Estado brasileiro para a seleção e inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, sendo utilizado para a concessão dos benefícios socioassistenciais, apresentando um amplo conjunto de informações pessoais e domiciliares, fundamentais para implementação e gestão de políticas sociais (Paiva *et al.*, 2020).

Dados recentes, registrados no Relatório de Informações Sociais do Cadastro Único, mês de referência abril de 2023, de um total de 13.532 famílias cadastradas no Município, 8.966 famílias estavam em situação de extrema pobreza, ou seja, 66% recebiam renda per

capita inferior a R\$ 218,00. E mais 2.191 famílias possuíam renda *per capita* superiores a R\$ 218,01, mas que chegavam a apenas ½ salário-mínimo. Essas famílias são consideradas pelo governo federal famílias que superaram a extrema pobreza, mas que ainda apresentam dificuldades e possivelmente vivenciam os problemas inerentes à pobreza e extrema pobreza, como a insegurança, restrição alimentar e/ou acesso a uma má alimentação, visto que a renda mínima não permite o consumo de alimentos de qualidade em decorrência ao atendimento às demais necessidades.

3.1.4 Considerações parciais

A partir deste conjunto de informações sobre o Município, sua história, suas atividades econômicas e alguns indicadores sociais pode-se fazer um primeiro retrato das características do Município. Apesar de ter um histórico que lhe permitiria ampliar o seu desenvolvimento, os indicadores econômicos e sociais mostram que este potencial ainda não foi alcançado e, conseqüentemente, o bem-estar da população ainda está muito aquém do que poderia ser.

Essas considerações são corroboradas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD¹, que criou um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que sintetiza os aspectos da saúde, educação e renda para obter uma média geral da qualidade de vida da população em contraponto ao PIB, que analisa apenas a dimensão econômica. O IDH Municipal (IDH-M) de SFI foi de 0,6158, tendo como ano base 2016, o que o classifica como um município de médio desenvolvimento. Ocupa a 89ª posição estadual (FIRJAN, 2022) entre os 92 municípios do ERJ. A péssima colocação estadual no ranking do IDH-M e o seu grau de desenvolvimento médio pode estar indicando a deficiência de políticas públicas e ausência de bem-estar social do Município.

Este quadro de desenvolvimento bastante precário foi exacerbado pela pandemia nos anos 2020 e 2021. Essa questão de saúde pública, desencadeou conseqüências sociais e evidenciou a interrelação entre saúde, escolarização, trabalho e renda, além de elucidar de forma latente a importância da intervenção de órgãos competentes no combate às conseqüências negativas apresentadas nesse período, em especial das políticas públicas de assistência social, como será visto na seção seguinte.

¹ Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/o-que-%C3%A9-o-idh> . Acesso em: 21 jun. 2023.

4 A GESTÃO E A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Segundo Chagas *et al.* (2003), a institucionalização de uma política nacional para a assistência social se deu somente em 2004. Antes a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que foi criada em 1942, atuava em assistência à infância e à maternidade. Era financiada com recursos dos Institutos de Assistência Previdenciária (IAPs) e donativos, sendo dirigida pelas primeiras-damas do Brasil (Nozabielli *et al.*, 2006).

Na década de 1970, o regime militar criou ou reorganizou um conjunto de agências, entre elas a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), que se associaram à LBA.

As agências privadas e organizações governamentais desempenhavam papel importante na provisão de serviços, todavia, não sofriam mecanismos de controle e avaliação. Até então, as ações de assistência social eram desenvolvidas por organizações sociais, com uma perspectiva filantrópica ou religiosa, a partir de ações pontuais e desarticuladas do Estado.

Na década de 1980, surgem críticas à forma e organização da área assistencial, às concepções assistencialistas e clientelistas, à ausência de uma política setorial e também à excessiva centralização político-administrativa e financeira, além de propostas de descentralização (Chagas *et al.*, 2003). Esta década foi marcada pela explosão dos movimentos sociais organizados, na luta pela garantia dos direitos sociais, que culminaram e integraram a CFRB, em 1988.

A partir de então a assistência social assumiu novas perspectivas, passando a ser reconhecida como dever do Estado e deixando de ser apenas complementar a Previdência Social. Assim, conforme ratifica o artigo 203 “A assistência social será prestada a quem dela necessitar” (Brasil, 1988), assumindo a perspectiva de direito, não mais de benesse. Assim, com a Constituinte, os direitos sociais ganham maior proeminência e a assistência social integra o sistema da seguridade social brasileiro, juntamente com a previdência e a saúde.

O artigo 6º da CFRB salienta os direitos sociais básicos garantidos aos cidadãos brasileiros, sendo estes: “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados” (Brasil, 1988).

A CFRB de 1988 é também o símbolo histórico-político para o entendimento da nova dinâmica da gestão municipal. A descentralização ocorrida no modelo federativo transferiu parte do poder decisório para os municípios, delegando a estes entes autonomia política, administrativa, financeira e tributária, limitadas somente pela própria Constituição. Segundo Lira e Maciel (2013), os entes subnacionais agora autônomos enfrentavam o desafio de gerir as políticas públicas.

Ao governo central cabia o poder de legislar e financiar políticas sociais, retendo grande parte da autoridade decisória de formulação das políticas públicas, aos estados complementar as normas federais e aos municípios a responsabilidade de implementá-las ou reformulá-las (Cunha; Lins; Soares, 2020). Entretanto, “a maior parte dos municípios, por não apresentar fontes de receitas próprias, depende quase que exclusivamente dos repasses” (Lira; Maciel, 2013, p. 73).

4.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO TARDIA DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A agenda pública de construção da assistência social, no Brasil, foi bastante morosa como visto na subseção anterior. Para sua institucionalização foi necessário a criação de um modelo de administração para todo território nacional por meio de lei específica que versa sobre uma gestão pública e participativa, mediante conselhos gestores e conferências nas três esferas governamentais (Brasil, 2004).

Assim, a LOAS, Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993, traz no seu artigo 1º (Brasil, 1998):

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Mas é somente em 2004, por meio da Resolução n. 145 de 15 de outubro de 2004, 11 anos após a regulamentação do direito à assistência social, que é criada a PNAS. É a partir daí que tanto as demandas presentes na sociedade brasileira quanto a responsabilidade política na efetivação da assistência social, como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, ficam garantidas, pois “qualquer pessoa humana necessitará ter acesso aos bens fundamentais destinados à sua sobrevivência” (Fiorillo; Ferreira, 2019, p. 91).

A operacionalização da PNAS se dá por intermédio do SUAS, criado em 2005, e presente em todo o território nacional (Carolo; Carvalho; Milani, 2022), segundo as “diretrizes a descentralização político-administrativa, o atendimento a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e participação da comunidade” (Cruz; Guareschi, 2021, p. 7). Mas a sua legitimação só foi ocorrer em 2011, pela Lei 12.435 com alterações significativas na LOAS.

Entre essas alterações passaram a se constituir os objetivos da assistência social:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais (Brasil, 2011, n.p).

É complexo delimitar o campo de atuação da assistência social no Brasil, pois como visto na citação acima, todas as áreas de políticas voltadas para saúde, previdência, educação, habitação, crianças e adolescentes, idosos, entre outras, possuem uma dimensão assistencial, desenvolvendo programas ou ações com características e mecanismos assistenciais. Entretanto, isso fica delimitado no texto da PNAS, que indica o conceito de vulnerabilidade social como o campo de atuação e ação da assistência social, podendo esta afetar os sujeitos em distintas situações de vida (Brasil, 2004).

Segundo Fonseca *et al.* (2021), ainda que as causas da vulnerabilidade não se limitem a ausência ou insuficiência de renda, este aspecto e o acesso aos serviços público são centrais na atuação da PNAS para a redução das vulnerabilidades socioeconômicas.

Essa ênfase da PNAS é reforçada pela inclusão, no artigo 203 da CRFB, do inciso VI, por meio da Emenda Constitucional n. 114 de 2021, que afirma que a assistência social tem como um dos seus objetivos “a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza” (Brasil, 1988).

Carmo e Guizardi (2018, p. 7) reforçam este entendimento das causas da vulnerabilidade:

Muito embora possamos considerar que a vulnerabilidade se instale, em maior grau, nas populações pobres, nas sociedades capitalistas contemporâneas, em que as relações sociais se desenvolvem por modos marcadamente complexos, a questão econômica é relevante, porém não determinante. Devido ao precário acesso à renda, os sujeitos ficam privados ou acessam com mais dificuldade os meios de superação das vulnerabilidades vivenciadas, sejam tais meios materiais ou capacidades impalpáveis, como a autonomia, a liberdade, o autorrespeito. É nesse sentido que se torna possível associar a vulnerabilidade à precariedade no acesso à garantia de direitos e proteção social.

Aos mais pobres, marginalizados na sociedade, são negados os direitos sociais mais básicos, como alimentação, moradia, trabalho, renda, que constitucionalmente deveriam ser garantidos pelo Estado, através de políticas públicas eficazes, que se mostram indispensáveis para a redução das vulnerabilidades ao lado dos programas de transferência de renda.

Conforme Lira e Maciel (2013), a descentralização ocorrida pós-constituição propiciou autonomia para a criação de políticas públicas, associadas às demandas sociais nos estados e municípios, potencializando o exercício democrático.

A assistência social, enquanto política pública, possui na sua própria estrutura normativa a previsão da democratização de sua gestão assegurada na LOAS, que se traduz na criação de conselhos de assistência social nos três níveis de governo, complementados por conferências periódicas. Assim, são diretrizes da LOAS:

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:
I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (Brasil, 1998).

Além disso, é na LOAS que as atribuições cada ente federativo, já adiantadas, estão especificadas: cabendo à União a edição de normas gerais, aos estados e ao Distrito Federal complementar as normas federais e aos municípios a execução dos programas e serviços ofertados, municipalizando o atendimento.

Ressalta-se que as responsabilidades do financiamento da PNAS são também estabelecidas pela LOAS, sendo realizado através de transferências fundo a fundo, onde, compete à União a concessão e a manutenção dos benefícios de prestação continuada e o apoio aos serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza. Aos estados a destinação de recursos financeiros aos municípios, no custeio do pagamento dos benefícios eventuais, apoio financeiro aos serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza no âmbito regional ou local e apoio às associações e consórcios municipais na prestação de

serviços; e ao Distrito Federal e aos municípios compete destinar recursos para o pagamento dos benefícios eventuais e prestar serviços assistenciais (Brasil, 1998).

De acordo com Bichir (2016), a transferência realizada fundo a fundo é um mecanismo de descentralização de recursos, regido em legislações específicas, que se configura pelo repasse direto de fundos federais para fundos estaduais, municipais e do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios. O fundo que opera essa modalidade de transferência é o Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS).

Cabe salientar que o financiamento da PNAS, em função do crescimento de recursos aplicados nos programas de transferência de renda, continua sem a exigência de aplicação mínima de recursos orçamentários e constitui-se em um problema para a sua gestão devido à instabilidade dos recursos disponíveis (Couri; Salvador, 2017).

A assistência social é centralizada fiscalmente na União, cabendo ao Governo Federal também a coordenação e execução de ações necessárias à sua implementação em todo o território nacional, como já informado. Essas regras são construídas de modo negociado e pactuado com estados e municípios e com atores da sociedade civil, em arenas institucionais construídas com esse propósito, com destaque para o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e as Comissões Intergestores Bipartite (CIB) e as Comissões Intergestores Tripartite (CIT). Desta forma, o sistema de gestão do SUAS, devido as suas características de descentralização e participação, exige a cooperação entre as esferas de governo, de acordo com as competências comuns e específicas a cada um. Desta forma, de acordo com as competências de cada ente federativo são assumidas responsabilidades na gestão do sistema e na garantia de sua organização, eficiência e efetividade na prestação dos serviços, projetos, programas e benefícios socioassistenciais.

Um aspecto que merece ser destacado é o fato de haver uma centralização fiscal o que torna a autonomia decisória das unidades subnacionais relativa. Assim, um dos maiores desafios na execução do SUAS é o alinhamento da agenda federal aos governos locais, com consonância com os anseios sociais de cada território. Nem sempre as particularidades de cada localidade são atendidas por essa agenda federal.

4.2 A GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA

No ERJ, a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos é responsável pela gestão do SUAS através da Subsecretaria de Gestão do Sistema Único de Assistência Social. Ela elabora os instrumentos de planejamento e de gestão da Política Estadual de Assistência Social, propondo os critérios de partilha dos recursos para o seu financiamento entre os municípios e acompanha a implementação do SUAS em todo o estado, assessorando tecnicamente as gestões municipais em sua gestão financeira, no monitoramento da cobertura dos serviços e de seu padrão de qualidade bem como na capacitação dos trabalhadores do sistema.

No município de SFI, a Secretaria Municipal de Trabalho e Desenvolvimento Humano é o órgão gestor da PMAS e tem como responsabilidade a coordenação e a organização do SUAS no âmbito do município, garantindo a integralidade da proteção socioassistencial à população, a partir da oferta de serviços de forma territorializada, conforme estabelecido na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) (Brasil, 2005).

Com a aprovação da PMAS, o município de SFI habilitou-se em Gestão Básica, implementando o SUAS no município com cofinanciamento da esfera federal e estadual para execução de programas, serviços e projetos de proteção social básica e proteção social especial voltados às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, risco social e/ou violação de direitos.

A operacionalização da política se dá em duas vertentes: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE). A PSB atua na prevenção dos riscos por meio do desenvolvimento de potencialidades e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, através do CRAS, da oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e de programas, projetos e serviços, inclusive de outras políticas sociais organizados em rede local (Brasil, 2005).

Enquanto a PSE destina-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, que os direitos tenham sido violados ou ameaçados. Para integrar as ações da PSE é necessário que o cidadão esteja enfrentando situações de violações de direitos por ocorrência de violência física ou psicológica, abuso ou exploração sexual, abandono, rompimento ou fragilização de vínculos ou afastamento do convívio familiar (Brasil, 2005). A PSE tem

natureza protetiva e é dividida em níveis de complexidade, sendo estas de média e alta, variando de acordo com a situação vivenciada pelo indivíduo e/ou seu núcleo familiar.

Para a efetivação da PSB, o município de SFI possui três CRAS em localidades estratégicas, haja vista grande extensão territorial municipal. Na Figura 1, localizada na próxima página, é possível visualizar a área de abrangência dos CRAS no mapa do município de SFI.

O CRAS Centro possui a maior área de abrangência com 43 localidades, o CRAS Ilha dos Mineiros tem como área de abrangência 19 localidades e o CRAS Praça João Pessoa possui como área de abrangência o 3º Distrito, compreendendo 28 localidades. Esses Centros oferecem obrigatoriamente o PAIF, que objetiva o fortalecimento da função protetiva da família, a defesa dos direitos e a vigilância das exclusões e violações sociais.

Além disso, a PSB no Município opera o Programa Criança Feliz (PCF)², instituído por meio do Decreto nº 8.869 de 05 de outubro de 2016 e alterado pelo Decreto n.º 9.579 de 22 de novembro de 2018, que é uma estratégia convergente ao Marco legal da Primeira Infância, que tem como finalidade promover o desenvolvimento integral infantil (Brasil, 2018). O município de SFI aderiu ao Programa no ano de 2017 e possui como meta o acompanhamento de 150 famílias.

Finalmente, ainda no âmbito da PSB, há o SCFV. Esse serviço no município de SFI funciona nos moldes estabelecidos pela Resolução CNAS n.º 01 de fevereiro de 2013 (Brasil, 2013), sendo realizado em grupos de acordo com o ciclo de vida de seus usuários e organizado em percursos. É complementar ao trabalho do PAIF e busca prevenir a ocorrência de situações de risco social.

² O Programa Criança Feliz atende gestantes, crianças de até 36 meses e suas famílias incluídas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, crianças de até 72 meses e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e crianças de até seis anos afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção.

de cunho social, vislumbrando a importância da participação deles como agentes transformadores do meio em que vivem. O município de São Francisco de Itabapoana possui 12 polos do SCFV, sendo 11 para crianças e adolescentes em diferentes pontos do município e 01 (um) para idosos.

A PSE, como visto, é dividida em níveis de complexidade. Em relação à Proteção Especial de Média Complexidade, o município de SFI possui um CREAS. Nele é ofertado o Programa de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), que se constitui em um serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça e violação de direitos. O serviço trabalha o fortalecimento e vínculo familiar e comunitário, buscando atuar na superação da violação de direito, com ações compartilhadas com Conselhos Tutelares, Poder Judiciário, Promotorias, Defensorias Públicas, Organizações Não Governamentais (ONG's) e demais serviços e políticas públicas, de acordo com a demanda apresentada (Brasil, 2011).

É executado no CREAS o Serviço de Proteção Social ao Adolescente em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade, que tem por finalidade prover atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente (Brasil, 2011).

O serviço para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias é voltado para o atendimento especializado a famílias com pessoas com deficiência e idosos com algum grau de dependência, que tiveram suas limitações agravadas por violações de direito. Há também o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, que visa assegurar trabalho social no território a pessoas nessa situação, entretanto, SFI normalmente não apresenta tal demanda.

O município de SFI oferta ainda o Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes na modalidade de abrigo institucional para crianças de 0 a 17 anos e 12 meses incompletos através da Unidade de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, CASAMAR, ofertando assim a PSE de Média Complexidade para crianças e adolescentes. As vagas de institucionalização para os demais públicos são pleiteadas através do Governo do estado do Rio de Janeiro e municípios vizinhos, conforme demanda.

Fazem parte também da PMAS os benefícios eventuais e os programas de transferência de renda. De acordo com o artigo 22 da LOAS, entendem-se “por benefícios eventuais aqueles que visam o pagamento de auxílio por natalidade ou morte para as famílias cuja renda mensal *per capita* seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo” (Brasil,

1998). Ou seja, se destinam a socorrer famílias de baixa renda quando do nascimento, ou morte de seus membros, ou fornecimento de cesta básica.

Pelo disposto no artigo 22, § 3º, os benefícios eventuais devem ser regulados por lei municipal. Em 2014, a gestão municipal apresentou ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) minuta da lei de benefício eventual, que foi aprovada através da Lei nº 499/2015, de 19 de junho de 2015 (São Francisco de Itabapoana, 2015).

O auxílio funeral constitui-se de serviços funerários, como concessão de urna, traslado e sepultamento para redução de vulnerabilidade provocada por morte de membro de famílias com renda *per capita* de até ½ salário-mínimo.

O auxílio natalidade, conhecido como “Kit Bebê”, é um benefício eventual garantido para famílias com renda de até ¼ do salário-mínimo. As requerentes devem ser gestantes a partir do 8º mês de gestação ou até 30 dias após o nascimento do bebê. O kit é composto de bens de consumo como itens do vestuário, de higiene pessoal e banheira.

O benefício eventual, na forma de cesta básica de alimentos, constitui-se em uma prestação temporária, não contributiva da assistência social, em bens de consumo, para reduzir situações de vulnerabilidade e risco social e pessoal e promover segurança alimentar. Possui perfil para concessão de cestas famílias com renda *per capita* de até ¼ do salário-mínimo.

Quanto aos programas e benefícios de transferência de renda estes visam beneficiar indivíduos ou famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza por meio de transferência monetária. O objetivo é o enfrentamento e alívio imediato da pobreza. Ao todo são seis Programas de benefícios e transferência de renda: renda mínima; guarda mirim; auxílio moradia; bolsa família; benefício de prestação continuada; e auxílio emergencial. Os três primeiros foram instituídos pelo município respectivamente em 2002, 2018 e 2022. E os três últimos são Programas do governo federal.

Alguns deles, conforme o Programa Bolsa Família e o Programa Auxílio Moradia possuem condicionalidades, o que reforça a obrigação do Estado em viabilizar o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social (Soares *et al.* 2006; Thomé, 2013). Outros, como o de renda mínima, implicam em acompanhamento técnico do CRAS ou CREAS. Já o Auxílio Emergencial não coaduna os dois aspectos do combate às vulnerabilidades, sendo apenas um programa de transferência de renda. Um detalhamento de cada Programa pode ser obtido no Apêndice A.

4.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A agenda pública de construção da assistência social foi bastante morosa, sendo a mesma compreendida como política pública tardiamente, somente após a CRFB de 1988. A partir da LOAS, publicada em 1993, passou a ser reconhecida como política de Estado, deixando de atuar de forma clientelista, com o foco assistencialista e filantrópico, entretanto, a LOAS, começou a ser efetivada apenas no ano de 1995 e somente em 2004, que foi criada a PNAS.

Apesar do embasamento constitucional a assistência social apresentou fragilidades desde o início, ou seja, mesmo apresentando uma estrutura organizada desde que passou a ser definida como política de Estado, a ausência de regulamentação quanto a investimentos mínimos tal como para a saúde e educação, a deixou enfraquecida para a sua operacionalidade.

Além disso a característica da assistência social brasileira é a de ser focalizada nos que necessitam mais, logo, a implementação de programas de transferência de renda, tal qual o Programa Bolsa Família e o Auxílio Emergencial, estão longe de alcançar mudança das desigualdades sociais e são nesses programas onde são alocados os maiores recursos financeiros.

Em contrapartida, outras agendas são menos atendidas, como a de implantação de seus serviços, estruturas, equipes técnicas e organização da gestão, mas são de suma importância na garantia da proteção social, para que a redução das vulnerabilidades seja alcançada.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO SOBRE A PERCEPÇÃO DOS GRUPOS FOCAIS

O capítulo é composto por duas seções. Na primeira seção descreve-se as características do Auxílio Emergencial e sua implementação no município de SFI, a partir de dados qualitativos e quantitativos. Na segunda seção, subdividida em três subseções, explicita-se os resultados obtidos a partir grupos focais nas duas primeiras subseções, destacando as diferenças entre as percepções dos gestores e dos usuários acerca da PMAS e do Auxílio Emergencial durante a pandemia. Na terceira subseção é apresentado a discussão dos resultados com a literatura sobre o tema.

5.1 O AUXÍLIO EMERGENCIAL: CARACTERÍSTICAS E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SFI

Como visto no Capítulo 3, aproximadamente metade da população do município de SFI é rural, caracterizada principalmente pela agricultura familiar e comunidades quilombolas que contribuem para dinâmica econômica local, todavia, são associadas à pobreza devido a condições estruturais e ou naturais, como, ausência de infraestrutura para escoamento das produções agrícolas, dificuldade de acesso a créditos rurais, além de secas sazonais.

O conceito de extrema pobreza e pobreza, segundo o artigo 20 do Decreto n.º 11.013, de 29 de março de 2022 (Brasil, 2022) é caracterizado por uma renda familiar mensal per capita no valor de até R\$ 105,00 (cento e cinco reais) e de até R\$ 210,00 (duzentos e dez reais), respectivamente. A redação do referido Decreto é alterada continuamente, sendo realizada a última alteração em março de 2023, o que demonstra que essa definição é variável e deve estar de acordo com o nível médio do custo de vida e da renda da população em geral.

É relevante destacar que o número de famílias inseridas no CadÚnico no município de

SFI era de 11.146 (onze mil centos e quarenta e seis). Esta situação mostra-se relativamente à população estimada bastante superior à do Brasil e a do ERJ. O maior número de famílias cadastradas, no município de SFI, é classificado como em situação de extrema pobreza e representam um pouco mais de 15% da população estimada, conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 – Brasil, Rio de Janeiro e Município de São Francisco de Itabapoana: número de famílias inseridas no CadÚnico, 2021

| Localidade | População estimada | Famílias Cadastradas | Famílias em situação de Extrema Pobreza | Famílias em situação de Pobreza | Famílias de Baixa Renda |
|------------------------------------|--------------------|----------------------|---|---------------------------------|-------------------------|
| Brasil | 213.317.639 | 33.771.329 | 17.554.358 | 2.982.086 | 6.543.891 |
| Estado do Rio de Janeiro | 17.463.349 | 2.324.812 | 1.401.193 | 166.313 | 332.114 |
| Município do Rio de Janeiro | 6.775.561 | 700.023 | 410.912 | 56.666 | 100.494 |
| São Francisco de Itabapoana | 42.214 | 11.146 | 6.388 | 1.034 | 1.695 |

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2023).

O Auxílio Emergencial, instituído em 2020, altera a Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993, constitui-se em uma medida de caráter temporário de três meses, com o foco na transferência de renda incondicional, mensal, com valor fixo de R\$ 600,00 (seiscentos reais), destinados a parcela específica da população, podendo ser até dois membros da mesma família.

Trata-se de uma medida excepcional de proteção social que foi adotada durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do cenário pandêmico, para garantir vida e sobrevivência, bem como, o estado de bem-estar social.

Ressalta-se que, mediante a ausência de iniciativa do Poder Executivo, o Congresso Nacional propôs, por meio do Projeto de Lei nº 1.066/2020 a criação da referida medida, sendo votada em 30 de março de 2020 e posteriormente sancionada por intermédio da citada Lei nº 13.982 no dia 2 de abril de 2020, quando já haviam sido registrados mais de 200 (duzentos) óbitos (Rocha, 2021).

De acordo com Rocha (2021), esse benefício é destinado a maiores de 18 (dezoito) anos que trabalham por conta própria e contribuem para Previdência Social, microempreendedores individuais, trabalhadores informais, desempregados, autônomos, inscritos no CadÚnico e beneficiários do Programa Bolsa Família (prevalecendo aquele mais vantajoso), sendo concedido valor dobrado para mulheres provedoras de família monoparental.

Posteriormente, o Auxílio Emergencial foi estendido por mais dois meses, julho e agosto de 2020, houve ainda uma renovação de setembro a dezembro de 2020, com decréscimo no valor para R\$ 300,00 (trezentos reais) fixos.

De acordo com Celina Souza (2006) a análise de políticas públicas mais utilizada é a de Harold Dwight Lasswell, realizada a partir de decisões e análises, à luz de questionamentos sobre quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Salienta-se, que o Auxílio Emergencial pode ser tipificado como uma política distributiva, segundo Theodore J. Lowi, pois gera custos para toda a coletividade, em contrapartida, benefícios para alguns. Os benefícios previstos estão definidos no artigo 2º da Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020 que estabelece medidas excepcionais de proteção social durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da corona vírus. Para Klauss Frey (2000, p. 223-224), as políticas distributivas de Lowi (1972):

[...] são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos – pelo menos diretamente percebíveis – para outros grupos [...]. Em geral, políticas distributivas beneficiam um grande número de destinatários, todavia em escala relativamente pequena; potenciais opositores costumam ser incluídos na distribuição de serviços e benefícios.

Na implementação do Auxílio Emergencial, adotou-se o modelo *top down* (de cima para baixo), que de acordo com Lima e D’Ascenzi (2013), caracteriza-se pela distinção entre decisão e operacionalização de políticas públicas, que possuem arenas e atores diferentes. Conforme observado, o presente benefício foi uma medida imposta, não havendo participação popular em sua criação enquanto política pública.

O contexto em que o benefício foi implementado mostrava uma problemática social e econômica reflexa da crise política e econômica de 2014, da Ementa Constitucional 95/2016, que institui o novo regime fiscal no âmbito dos orçamentos fiscais de políticas públicas (Nunes; Abílio, 2019), bem como os reflexos da reforma trabalhista de 2017, instituída pela Lei 13.467/2017, que gera um contingente imenso de trabalhadores com vínculos fragilizados, valendo o negociado sobre o legislado.

Além disso, ressalta-se que, as medidas restritivas para o combate à pandemia culminaram no agravamento da crise econômica, associada ao aumento do desemprego, com profundos impactos sociais sofridos com maior peso pelos mais pobres e a margem da sociedade. Paiva *et al.* (2020, p. 1106) salientam que: “Trabalhadores informais, desempregados e famílias pobres estão expostos à combinação de pandemia e recessão”.

Foram cerceados os direitos sociais mínimos no contexto pandêmico. Direitos aos

serviços públicos, como o serviço público vinculado à saúde, pois o contágio pela Covid-19 culminou em hospitalizações e sobrecarregou o SUS, bem como, ausência de acesso a transporte público, serviço funeral, entre outros.

Aos mais pobres também foram negados o direito ao trabalho e lazer, já que esses foram mais afetados pelas medidas restritivas, além do direito humano à vida. “Sabia-se que cumprir a simples medida de ficar em casa não seria uma opção para quem não tivesse condições de subsistência, ou seja, a maioria da população brasileira” (Rocha, 2021, p. 77).

Para culminar os problemas, destaca-se que a pandemia se efetivou em um cenário de redução do financiamento para os serviços de proteção social, com a queda de investimentos nas políticas públicas de Assistência Social, conforme na Figura 2, a qual é apresentado o desmonte do orçamento da Política de Assistência Social nos últimos dez anos.

Figura 2 – Orçamento LOA da Política Nacional de Assistência Social em bilhões, 2012-2022



Fonte: Elaboração própria a partir de CONGEMAS (2023).

A solução foi o Estado brasileiro garantir renda transferida, em caráter de benefício de auxílio emergencial a 68.280.863 (sessenta e oito milhões duzentos e oitenta mil e oitocentos e sessenta e três) brasileiros (Brasil, 2022), todavia, uma renda apenas por um período, conforme verificado na Tabela 2 e que só atendia a um determinado número de pessoas conforme informado acima.

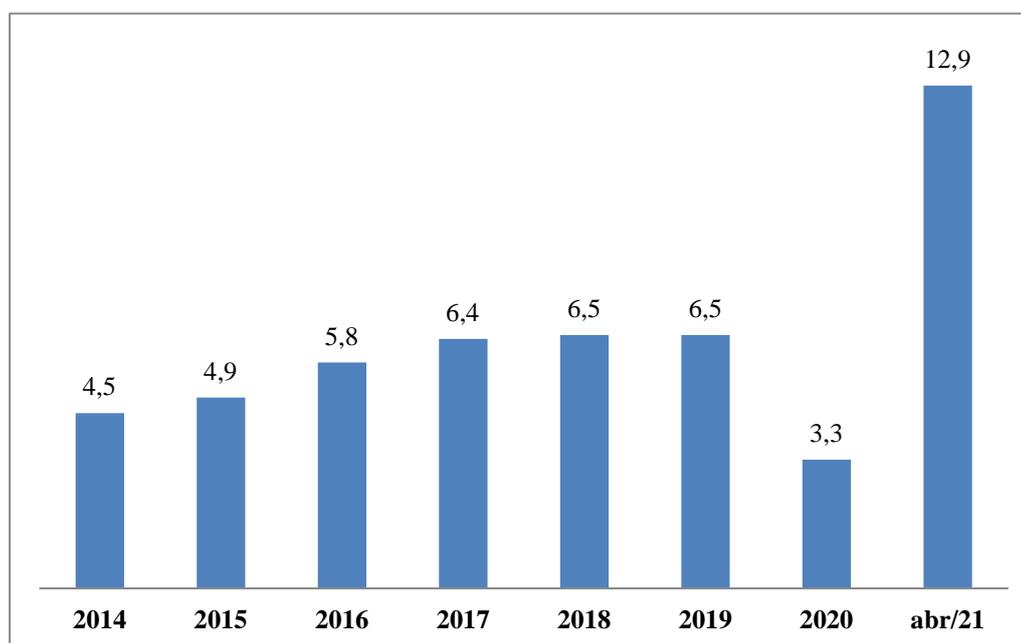
Tabela 2 – Brasil: número de famílias contempladas com o Auxílio Emergencial, 2020

| Pessoas elegíveis | | | Valor Total | | |
|--|----------------|------------------|--|-------------------|--------------------|
| 68,2 milhões | | | R\$ 297,46 bilhões | | |
| 19,5 milhões | 10,5 milhões | 38,2 milhões | R\$ 93,39 bilhões | R\$ 45,23 bilhões | R\$ 158,65 bilhões |
| Bolsa Família | Cadastro Único | Aplicativo Caixa | Bolsa Família | Cadastro Único | Aplicativo Caixa |
| * 46,7 mil elegíveis por determinação judicial | | | * 196,3 milhões a serem repassados por determinação judicial | | |

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2023).

Ao analisarmos os possíveis impactos do Auxílio Emergencial a partir da Figura 3, é verificado uma tendência de crescimento na taxa de pobreza desde 2014 (de 4,5% para 6,5%, contudo, observa-se uma redução, em 2020, para 3,3% a partir da concessão do Auxílio Emergencial e posterior aumento, em 2021, para 12,9% com sua interrupção.

Desse modo, “o benefício buscou conter ou mitigar alguns efeitos socioeconômicos negativos gerados pela crise da Covid-19 em 2020 sobre alguns domicílios brasileiros” (Rocha, 2021, p. 77), mas foi incapaz de garantir efeitos duradouros.

Figura 3 – Brasil: taxa de pobreza extrema, 2014-2021 (%)

Fonte: Elaboração própria a partir de CONGEMAS (2023).

Diante disso, é possível fazer duas leituras do Brasil em termos de crise pandêmica e necessidade de proteção social. A primeira é que o benefício foi pensado de fato em caráter emergencial, uma vez que o desemprego não perdurou somente durante aqueles meses. A segunda é que a PNAS tem dentre suas cinco matrizes de seguranças afiançadas na NOB-

SUAS, a segurança de renda, o que foi desconsiderado.

A segurança de renda é um direito garantido àqueles que, por decorrência de situações vulneráveis, tais quais, doença, desemprego, trabalhos precarizados ou mal remunerados, não possuem condições para prover seu sustento.

Assim, é responsabilidade do Estado a garantia de transferência de renda em valor suficiente para a garantia da proteção social e dos mínimos para a sobrevivência. Tal segurança, de acordo com a NOB/SUAS (Brasil, 2012, p. 17):

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.

Logo, a concessão do Auxílio Emergencial já se encontrava nos fundamentos legais do SUAS, contudo, o Governo Federal desconsiderou essa autorização legal e a estrutura da PNAS, não ampliando as redes de proteção social preexistentes. E mais grave do que isso: no período da pandemia os usuários da PNAS tiveram dificuldades de acessar os serviços públicos que são complemento indispensável para a mitigação da pobreza.

Nas Tabelas 3 e 4 são apresentados os dados referentes à concessão do Auxílio Emergencial no município de SFI. É possível verificar que aproximadamente 21,8 mil (vinte e um mil e oitocentos) das pessoas estavam elegíveis para o recebimento do benefício, em média, metade da população do Município, reforçando assim, a importância de tal medida.

Tabela 3 – São Francisco de Itabapoana/RJ: elegíveis para o Auxílio emergencial, 2020

| Pessoas elegíveis | | | Valor Total | | |
|---|----------------|------------------|---|----------------|------------------|
| 21,8 mil | | | 91 milhões | | |
| 8,1 mil | 3,1 mil | 10,6 mil | 36,4 milhões | 12,6 milhões | 42,1 milhões |
| Bolsa Família | Cadastro Único | Aplicativo Caixa | Bolsa Família | Cadastro Único | Aplicativo Caixa |
| * 8 elegíveis por determinação judicial | | | * 28,8 mil a serem repassados por determinação judicial | | |

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2023).

Tabela 4 – São Francisco de Itabapoana/RJ: parcelas do Auxílio emergencial, 2020

| Auxílio Emergencial (abr/2020 – ago/2020) | | |
|--|--------------------------|--------------------|
| Parcela | Pessoas elegíveis | Valor total |
| Parcela 01 | 21.757 | R\$ 14.727.000,00 |
| Parcela 02 | 21.719 | R\$ 14.707.800,00 |
| Parcela 03 | 21.234 | R\$ 14.379.000,00 |
| Parcela 04 | 20.649 | R\$ 13.945.800,00 |
| Parcela 05 | 20.062 | R\$ 13.555.200,00 |
| Extensão do Auxílio Emergencial (set/2020 – dez/2020) | | |
| Competência | Pessoas elegíveis | Valor total |
| Setembro | 14.535 | R\$ 4.217.516,00 |
| Outubro | 16.659 | R\$ 4.880.599,00 |
| Novembro | 17.949 | R\$ 5.292.208,00 |
| Dezembro | 17.931 | R\$ 5.313.864,00 |

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2023).

Observa-se ainda na Tabela 4 que a partir de setembro houve uma redução das pessoas elegíveis, mas também do montante individual pago, conforme informado. Atesta-se que, o critério de elegibilidade não foi satisfatório, à medida que muitos foram excluídos, por exemplo, o impedimento daqueles que trabalharam formalmente e declararam Imposto de Renda em 2018, desconsiderando a falta de estabilidade no contexto de pandemia.

Também não foi considerado a ocorrência de morte e nascimento que, podem provocar mudanças substanciais no contexto familiar e a exclusão de pessoas com problemas de registro civil, além das excluídas digitalmente, como pessoas em situação de rua, deixando muitos desamparados.

Rocha (2021) aponta que segundo dados do IBGE, no ano de 2018, mais de 45,9 milhões de brasileiros, o que corresponde a 25,3% da população com mais de 10 anos de idade não tinham acesso à internet, corroborando assim com a perspectiva de exclusão digital, haja vista, ser esta a forma de acesso posta pelo Governo Federal.

5.2 PERCEPÇÕES DOS GRUPOS FOCAIS

Conforme já informado na metodologia foram selecionados dois grupos. O primeiro grupo com os gestores da Política Municipal de Assistência Social de São Francisco de Itabapoana foi composto por 13 (treze) pessoas vinculadas a Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Humano em cargos de coordenação ou gerência. O segundo grupo foi realizado com 9 pessoas que foram contempladas com Auxílio Emergencial em São Francisco de Itabapoana/RJ. A seleção levou em conta a área de abrangência do CRAS.

Todos os entrevistados foram orientados sobre a participação na pesquisa e concordaram em participar, assinando um termo livre e esclarecedor dos objetivos da

pesquisa, disponível no Apêndice B. As respostas dos entrevistados foram utilizadas de forma literal na descrição dos resultados para exemplificar cada assunto abordado, sem identificação do respondente, que foram denominados gestores e usuários, respectivamente, 01, 02, 03, etc.

A seção está dividida em três subseções. Na primeira, aborda-se a percepção dos gestores entrevistados, na segunda a percepção dos usuários e na terceira triangula-se a percepção dos dois grupos com as características do município e da sua assistência social, apresentadas nos Capítulos 1 e 2.

5.2.1 Percepções dos gestores da PMAS

Inicialmente os gestores da PMAS foram instigados a responder em que medida a pandemia alterou a disponibilidade de serviços públicos oferecidos no que diz respeito à proteção social.

A maioria dos entrevistados concordou com a pergunta, pois a disponibilidade dos serviços e políticas públicas de assistência social passaram a ser ofertados de forma remota na pandemia. Neste sentido o Gestor 02 pontuou que: *“A comunicação com os órgãos de garantia de direito, por exemplo, passou a se dar de forma remota. Passou-se a se formalizar ofícios e relatórios por e-mail. As reuniões com juiz, audiências concentradas, todas passaram a ser de forma remota”*.

Em relação à Proteção Social foi elencada que a situação de vulnerabilidade dos usuários foi agravada. Segundo o Gestor 03: *“O usuário [...] ficou desprotegido”*. Nesta mesma vertente o Gestor 08 salientou: *“Nem todo mundo tinha acesso a celular, ao computador, à internet. Então, o meu público, pode-se dizer que uns 30% ficaram sem o atendimento por não ter um aparelho eletrônico para realizar esse atendimento”*.

Ainda, nesta vertente foi apontado o risco de fraudes as quais os usuários foram expostos. O Gestor 08 destacou que: *“As pessoas não tinham acesso às informações e pediam ajuda a conhecidos, que cobravam para fazer o cadastro do Auxílio Emergencial. Como muitas pessoas não tinham esse conhecimento criou-se esse “mercado negro”. Filhos, vizinhos, conhecidos, recebendo pelos outros”*.

A seguir os gestores foram indagados sobre em que às medidas restritivas afetaram as atividades da gestão. A maioria dos entrevistados concordou que as atividades da gestão da PMAS foram diretamente afetadas, principalmente o acesso aos usuários, pois havia um receio geral de contágio. Para o Gestor 06: *“As pessoas tinham medo, na visita domiciliar, de*

nos receber”. O Gestor 07 destacou os prejuízos percebidos em programas ofertados a grupos: “No Idoso (Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos dos Idosos) era muito difícil, porque o idoso tinha muito medo. Nós tínhamos atendimento remoto, mas muitos dos nossos idosos não tinham celulares ou não sabiam usar. Nós estávamos oferecendo atendimento médico (geriátrico em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde) nas casas e, eles não queriam receber, pois eram grupo de risco”.

Outro aspecto que surgiu foi a ausência de proteção aos trabalhadores do SUAS. Segundo o Gestor 05: *“Foi difícil para a gente também, era uma questão de medo, inicialmente não tinha vacina e não fomos considerados público prioritário. As visitas domiciliares e entrega de benefícios eventuais eram arriscados, quantas vezes a gente estava indo na casa das pessoas e as pessoas estavam contaminadas”.*

Os gestores foram indagados se houve aumento da demanda por programas e serviços da PMAS e em que setores e a grande maioria concordou que sim. Para o Gestor 08: *“O cadastro (Único) foi muito (afetado), porque quem não conhecia o Cadastro Único descobriu na pandemia. Então, a busca foi muito grande, causou muito cadastro unipessoal, e o Governo Federal até hoje tem tentado implementar ações para corrigir esse problema que surgiu na pandemia, muita gente procurando para fazer cadastro de forma irregular para receber benefício indevidamente”. O Gestor 05 corroborou a resposta: “Exatamente! O fato de o Programa Bolsa Família ter mudado o nome Auxílio Brasil. No Auxílio Brasil, todo mundo acha que tem direito de fazer, querem seguir a lógica do Auxílio Emergencial, aí aumenta o número de cadastros unipessoais, isso também sobrecarregou muito os CRAS”.*

Também foram questionados acerca das supostas diminuições nas incidências de situações de violações de direitos, as quais aparentemente constituem-se em subnotificações. O Gestor 02 destacou que: *“No setor de violação de direitos, já há uma controvérsia, que é a subnotificação, se aconteceu ou não, aparentemente a demanda diminuiu, mas quando começa uma abertura, e que essas pessoas começam a conseguir ter voz de denúncia novamente, há “boom” gigantesco, que quase enlouqueceu todo mundo da equipe”.*

Foi verificado o aumento da oferta de benefícios eventuais. Com o aumento das mortes verificou-se o aumento de concessão de auxílios funeral. O gestor 10 destacou: *“Na gestão a gente observa, através dos números, um aumento, por exemplo, do auxílio funeral. E aí a gente passa de uma média (mensal) que a gente fornecia de 07 ou 08 pessoas, para uma média de 37, 40 funerais”.*

Os gestores foram inquiridos sobre a importância do Auxílio Emergencial para os usuários dos serviços da PMAS já cadastrados no CadÚnico e todos concordaram que foi primordial. Para o Gestor 04: *“Foi essencial. Porque as pessoas tinham medo de sair, então, pelo menos, foi um dinheiro que deu condição da pessoa ficar em casa. Acho que foi essencial para a sobrevivência de muitas pessoas”*. Na mesma vertente o Gestor 02 salientou que: *“Principalmente para os pequenos empreendedores, para quem tem vínculo informal, foi muito importante, sim, para a sobrevivência. O fato de o nosso país conseguir possibilitar um auxílio, foi muito significativo. E, para São Francisco, trouxe uma importância, por exemplo, aos comércios essenciais, que tinham que funcionar. Era uma movimentação dentro do município e, muita gente no nosso município dependia disso para sobreviver. E a gente percebe que, assim, o comércio local cresceu. São Francisco foi na contramão de muitos (Municípios)”*. Corroborou com as falas o Gestor 08: *“Foi muito importante porque o Auxílio Emergencial propiciou uma renda familiar que nem o Bolsa Família propiciava. Então, a qualidade de vida até do mais vulnerável, até apesar da pandemia, foi um pouco melhor porque a renda liberada propicia uma qualidade de vida melhor. Principalmente na primeira etapa, que era mais alto o valor”*.

A pergunta seguinte indagou se o valor oferecido pelo auxílio emergencial foi suficiente para garantir a ausência dos serviços de proteção social no período da pandemia. Para a maioria dos entrevistados era suficiente, considerando questões de alimentação e higiene pessoal inicialmente. Conforme o Gestor 03: *“Eu acho que o básico para subsistência conseguia”*.

À medida que o valor do benefício foi diminuindo os usuários da PMAS sentiram os reflexos. Para o Gestor 08: *“Foi diminuindo o valor e foi um baque para os beneficiários porque eles estavam meio que acostumados e ainda não era um retorno total para a sociedade em 2020 e 2021. Muita gente pensou que iriam permanecer os valores iniciais, só que isso foi mudando. E aí teve uma alteração de renda, a qualidade (de vida) que eles estavam tendo antes também foi diminuindo. Quando encerrou se pensou, e agora? Qual outro benefício terá direito? E quando lançou o Auxílio Brasil todo mundo buscou para dar continuidade ao que teve no Auxílio Emergencial. A própria Caixa encaminhava. Acabou o Auxílio Brasil e agora o que eles vão receber? Eles queriam continuidade”*.

Para finalizar, os gestores foram indagados sobre quais os maiores desafios da atuação profissional no contexto da pandemia dentro de seus respectivos setores. Foi pontuada a dificuldade da habilidade de comunicação para atuar de forma remota. Para o Gestor 01:

“Uma coisa é explicar pessoalmente, outra coisa é você explicar através de uma tela. Às vezes a pessoa não sabe fazer uso de um aplicativo, então a dificuldade foi sair do atendimento presencial para a forma remota”.

Outro problema salientado foi o acesso em loco aos usuários através das visitas domiciliares. Como o Gestor 09 pontuou: *“A dificuldade enquanto CRAS foi à visita domiciliar, a gente tinha receio de fazer e o usuário tinha receio de receber”.*

Também foi levantado aspectos de saúde física e emocional da equipe de trabalho. Para o Gestor 02: *“Manter a sanidade mental, a maior dificuldade era se manter bem para ajudar os outros. O medo de levar para casa, o medo de contaminar o usuário, de comprometer sua família”.* O Gestor 08 levantou a mesma questão: *“A insegurança, foi o baque porque, o serviço social não poderia parar, seria essencial, assim como a saúde, mas a gente não tinha tanto preparo, cuidado, nem conhecimento e prioridade na vacinação”.*

Antes de terminar a entrevista foi aberta a palavra para os gestores comentarem algo que considerassem relevante e não foi perguntado anteriormente. O Gestor 01 salientou que: *“O trabalho foi muito diferente dos outros municípios, a Secretaria disponibilizou estrutura e funcionários para estarem presencialmente na Caixa, a gente ficava na linha de frente, com muito medo, eu acho que vale lembrar nesse trabalho”.* Assim, foi pontuado sobre estrutura de apoio montada em frente à Caixa Econômica Federal para dar suporte aos beneficiários do Auxílio Emergencial, com tenda, mesas, cadeiras, computadores, impressoras, copiadoras e funcionários da PMAS.

5.2.2 Percepções dos usuários da PMAS

O segundo grupo é composto de pessoas que foram contempladas pelo Auxílio Emergencial, todavia não possuíam inscrição no CadÚnico. O principal objetivo da escolha desses sujeitos era conhecer se estes, até aquele momento, conheciam os programas e serviços ofertados pela PMAS ou se foram atraídos pelo Auxílio Emergencial, apesar de não estarem no CADÚnico e, portanto, não serem acometidos pela pobreza.

A primeira questão procura identificar em que medida os participantes já foram atendidos pela PMAS e mais especificamente se já foram atendidos pelos serviços oferecidos pela Secretaria Municipal de Trabalho e Desenvolvimento Humano do Município e em caso positivo, em quais programas.

A maioria dos entrevistados respondeu que sim, citando gratuidade para emissão de documentos civis e inscrição para programas e serviços especializados como o Usuário 07: *“Isenção de documentos e inscrição no serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para o meu filho”*.

A seguir os usuários foram questionados acerca de como a pandemia alterou a disponibilidade da oferta dos serviços de proteção social disponibilizados pela Secretaria do Município. Alguns usuários concordaram que houve prejuízo do acesso a programas e serviços da PMAS, conforme observados nas falas a seguir, sendo exemplificado o acesso ao CRAS, porta de entrada dos serviços socioassistenciais e do SCFV de crianças e adolescentes, que possui funcionamento em grupo. Usuário 01: *“Eu acho que diminuiu muito, muitos polos estavam fechados, então as pessoas que tinham necessidade de ir até o CRAS, não tiveram o acesso”*. O Usuário 03: *“É, o serviço de convivência parou. Ficou na pandemia de modo remoto. Passavam as atividades por mensagens para que as crianças pudessem estar fazendo o acompanhamento. Para aqueles que não tinham acesso à internet, realmente ficou um pouco difícil”*.

A pergunta seguinte indagou se os entrevistados estavam inseridos no cadastro único e todos pontuaram que não. Como já informado o critério de escolha de pessoas para participarem deste grupo focal era não estar inscrito no CadÚnico, mas essa informação foi confirmada entre os participantes para não deixar dúvidas. Além disso, procurou-se identificar as razões que os levaram a não estarem inscritos, apesar de já terem recorridos aos serviços de proteção social oferecidos pela Secretaria Municipal de Trabalho e Desenvolvimento Humano, conforme relatado acima. A maioria dos entrevistados pontuou que não observava necessidade até aquele momento, conforme verificado na fala a seguir: Usuário 03: *“Eu não procurei o Cadastro Único porque eu achava que não era necessário. Na época da pandemia eu trabalhava com transporte escolar, então, eu tinha uma forma de manter minha família e só precisei do serviço da isenção (de documentos) mesmo”*. Ou seja, os usuários do Auxílio Emergencial buscavam uma forma de compensar a suspensão de sua renda devido as medidas de isolamento social, mas fora da pandemia, não se enquadravam nas situações de pobreza previstas no CadÚnico.

Outra pergunta dizia respeito a como os usuários solicitaram o Auxílio Emergencial e em que medida tiveram dificuldades de acesso à internet. Todos os entrevistados relataram haver realizado pelo aplicativo “Caixa Tem”. Três entrevistados relataram dificuldades de efetivação do cadastro, aparentemente devido grande número de acessos, demandando

finalização do procedimento na Agência da Caixa Econômica Federal, como pontuado a seguir. Usuário 08: *“Eu tinha acesso à internet, mas em virtude da pandemia e muitas pessoas estarem usando, em algumas situações a gente tinha dificuldade. Tinha que aguardar, eu mesma fiz o cadastro três vezes. Na terceira que foi pedido para eu ir até a Caixa Econômica para entregar os documentos, foi aí que consegui receber”*.

A seguir questionou-se sobre o meio de trabalho exercido na época da pandemia pelos participantes. De forma geral a maioria dos usuários atuava de forma autônoma e em atividades tais como cozinheiro, manicure, motorista de transporte escolar, entre outros, que foram interrompidas pelas medidas protetivas à difusão do vírus Sar-Covis. Pode-se exemplificar através da fala da entrevistada a seguir. Usuária 06: *“Eu trabalhava com venda de lanches e eu tive que fechar, a gente ficou parado por alguns meses e quando liberou para fazer entrega voltamos, mas foi aos poucos. Foram cinco meses ali passando dificuldade. Foi bem difícil, mas consegui passar”*.

A próxima questão visou avaliar a importância do Auxílio Emergencial para os participantes. Todos concordaram sobre a grande relevância do referido benefício no período da pandemia para subsistência das famílias, conforme as duas falas abaixo.

Usuário 02: *“Para mim também foi muito importante, eu sou mãe solteira de dois, eu precisava trabalhar e foi uma forma de sustentar minha família. As pessoas sentiam muito medo de contato e a maioria das pessoas que eu atendia era de idade, eu ia até a casa deles fazer unha, foi uma fase difícil e o auxílio ajudou bastante”*.

Usuário 04: *“Representou um alívio para a situação que a gente estava. Um alívio nas contas do mês”*.

A última pergunta indagou o que a perda do benefício significou para os entrevistados. A maioria dos entrevistados relatou que representou um período de dificuldades, entretanto, de transição e reinserção no mercado de trabalho. Por exemplo, o Usuário 03: *“No meu caso a perda não foi um “baque” porque eu consegui entrar no mercado de trabalho. Eu tive dificuldade ainda de ter que trabalhar remoto, mas eu consegui o emprego, não na rota escolar, mas eu consegui continuar a manter a minha renda familiar”*. Na visão do Usuário 02: *“Para mim foi difícil porque com o auxílio, eu ajudava dentro de casa, então, dificultou um pouco para a gente que perdeu, mas, continuamos seguindo, correndo atrás”*.

5.3 TRIANGULAÇÃO DOS RESULTADOS

Em relação ao financiamento da PNAS constatou-se uma queda dos recursos previstos no orçamento, que decresceram em dez anos (2012-2022) para menos da metade de seu patamar. Segundo Carolo *et al.* (2022) esta fragilidade do financiamento da PNAS levou a fragilidades na prestação de serviços de proteção social que se exacerbou durante a pandemia e foi constatado em conversas com ambos os grupos focais.

Conforme percepções dos gestores da PMAS a pandemia alterou a disponibilidade de serviços públicos oferecidos, agravando a situação de vulnerabilidade social dos usuários e as atividades da gestão do SUAS no Município, com aumento da demanda por programas e serviços. Para estes, o Auxílio Emergencial constitui-se numa importante medida de garantia de proteção social no período de pandemia, com valor suficiente para subsistência dos beneficiários, e, a perda do benefício impactou consideravelmente a vida os usuários da PMAS. Este resultado é convergente com o estudo feito por Bichir (2016) onde o autor enfatiza a importância dos serviços previstos na assistência social para criar uma rede de proteção social para além da insuficiência de renda, ainda que a transferência de renda, no período da pandemia, tenha sido importante.

Dentre os maiores desafios de atuação profissional dos gestores no contexto de pandemia, foi pontuada a segurança no trabalho, saúde mental, a adaptação ao trabalho remoto e prática profissional. Em vários estudos relacionados ao período da pandemia pôde ser constatado também esses sintomas junto aos profissionais médicos, como por exemplo, a resenha feita por Rezio *et al.* (2022), ou até mesmo no dia a dia das pessoas.

Já os usuários da PMAS em sua maioria já haviam sido atendidos pela PMAS, principalmente para gratuidade na emissão de documentos civis e inscrição em programas e serviços especializados. Os participantes concordaram que a pandemia alterou a disponibilidade de serviços públicos oferecidos, agravando a situação de vulnerabilidade social. Esses pontos também foram observados por Santos e Arruda (2020).

Todos os entrevistados, por viés de seleção adotado, não estavam inscritos no CadÚnico, conforme critério de seleção da pesquisa, sendo justificado pela maioria destes porque não haviam observado a necessidade até aquele momento, mas frente às medidas de isolamento para contenção da pandemia, várias atividades informais ficaram impedidas de se realizarem, tornando o recebimento do auxílio emergencial uma saída para superar seus problemas de renda e garantir sua subsistência.

Não foi possível observar se o número total de pessoas que receberam o auxílio no Município estava entre aqueles mais vulneráveis. O fato de os entrevistados terem relatado que realizaram o cadastro do benefício via internet, impediu o uso do instrumento do CadÚnico para controle da focalização dos usuários que mais necessitavam. Entretanto, o grupo de usuários entrevistados não eram elegíveis para o CadÚnico, mas estavam sem poder realizar suas atividades rotineiras devido ao isolamento social, o que os tornou vulneráveis quanto a percepção de renda.

Assim, o Auxílio Emergencial constitui-se numa medida de extrema relevância no contexto da pandemia, sendo benéfico na melhoria de renda da população, entretanto, insuficiente como política de assistência social integrada e plena devido ao não acesso aos programas e serviços do SUAS.

4 CONCLUSÃO

A partir da avaliação da trajetória da PNAS, desde que foi reconhecida como política pública com a CRFB e LOAS, se constatou avanços em termos de aparatos legais para a implementação do SUAS.

Entretanto, a questão em torno do orçamento para proteção social e garantia de bem-estar social, tornam a assistência social vulnerável, principalmente devido à imprecisão quanto aos investimentos de manutenção e ampliação de recursos.

Constata-se a necessidade do desenvolvimento de estratégias de planejamento regional para a promoção da proteção social, bem como abordar as desigualdades sociais regionais, em especial a questão da pobreza.

O município de SFI foi objeto do estudo de caso e verificou-se que seus indicadores sociais indicam carências e vulnerabilidades sociais, todavia, tem potencial a ser desenvolvido e, conseqüentemente, o bem-estar da população ainda está muito aquém do que poderia ser.

O quadro de desenvolvimento bastante precário foi exacerbado pela pandemia nos anos 2020 e 2021, anos nos quais a investigação foi conduzida. A questão de saúde pública desencadeou conseqüências sociais e salientou a interrelação entre saúde, escolarização, trabalho e renda, além de elucidar de forma latente a importância da intervenção de órgãos competentes no combate às conseqüências negativas apresentadas nesse período, em especial das políticas públicas de assistência social.

As dificuldades na execução do Auxílio Emergencial prejudicaram os usuários que mais necessitavam, como: longas horas na fila para recebimento do benefício, instabilidade do site para cadastramento, dificuldade de acessibilidade digital da população mais pobre, traduzindo-se em obstáculos na garantia dos direitos na pandemia. A partir do conhecimento

dessas necessidades, os governos podem melhorar sua capacidade de gestão, garantindo maior acesso à população vivendo em condições de pobreza e extrema pobreza.

Segundo as percepções dos gestores da PMAS, que participaram do grupo focal, a pandemia alterou a disponibilidade de serviços públicos oferecidos, agravando a situação de vulnerabilidade social dos usuários e as atividades da gestão do SUAS no Município, com aumento da demanda por programas e serviços. Para estes, o Auxílio Emergencial apesar de constitui-se numa importante medida de garantia de proteção social no período de pandemia, não supriu as deficiências dos serviços públicos interrompidos por razões de contenção da epidemia. Os usuários da PMAS, por sua vez, reafirmaram a percepção de que a pandemia alterou a disponibilidade de serviços públicos oferecidos, agravando a situação de vulnerabilidade social. Foi constatado, entretanto, que o Auxílio Emergencial foi uma medida fundamental para subsistência.

Logo, verifica-se um contraponto existente entre políticas de proteção social e políticas de transferência de renda para o alcance do bem-estar social. Pois, o seu alcance depende de fatores multidimensionais, além da dimensão renda, aspecto mais relevante do Auxílio Emergencial. Assim, o Auxílio Emergencial constitui-se numa medida de extrema relevância no contexto da pandemia, sendo benéfico na melhoria de renda da população, entretanto, insuficiente como política de assistência social integrada e plena devido ao não acesso aos programas e serviços do SUAS.

Esta pesquisa espera ter contribuído para uma melhor compreensão do papel do Auxílio Emergencial no contexto da pandemia de Covid-19 para a gestão da assistência social no município de SFI, ERJ. Trazer esta discussão permitiu também discutir o contraponto existente entre políticas de proteção social e políticas de transferência de renda para o alcance do bem-estar social. Como hipotetizado, o seu alcance depende de fatores multidimensionais, além da dimensão renda, aspecto mais relevante do Auxílio Emergencial. Ao se discutir esse contraponto, jogou-se luz sobre o crônico problema de financiamento da PNAS e sobre a necessidade do desenvolvimento de estratégias de planejamento regional para o oferecimento de serviços de proteção social, que exigem recursos para a constituição de equipes, não bastando a provisão de programas de transferência de renda focalizados ou eventuais.

É necessário refletir sobre a capacidade do Estado em garantir a proteção social, principalmente no que tange a assistência social, que tem o objetivo de proteger de forma contínua os mais vulneráveis. Pesquisas futuras seriam relevantes ao discutir a possibilidade

de implementação de uma política não apenas emergencial, mas contínua de renda básica universal, bem como recursos para o oferecimento de serviços.

REFERÊNCIAS

BARBOUR, Rosaline. **Grupos focais**: coleção pesquisa qualitativa. Porto Alegre: Bookman Editora, 2009.

BICHIR, Renata. Novas agendas, novos desafios reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 35, p. 111-136, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/M5XFdvfntQWHTHFZk7FKwwJ/?format=html>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9579.htm . Acesso em: 09 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.013, de 29 de março de 2022**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.013-de-29-de-marco-de-2022-389278876> . Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm. Acesso em: 18 maio 2023.

BRASIL. **Impacto Auxílio Brasil**. Brasília: Ministério da Cidadania, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil/impacto-auxilio-brasil>. Acesso em: 18 maio 2023.

BRASIL. **Secretaria Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS no 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

Disponível em: [https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acesso a- Informacao/legislacao/antigos/resolucao-cn-as-no-145-de-15-de-outubro-de-2004](https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/antigos/resolucao-cn-as-no-145-de-15-de-outubro-de-2004) . Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS nº 01, de 21 de fevereiro de 2013. Dispõe sobre o reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, pactua os critérios de partilha do cofinanciamento federal, metas de atendimento do público prioritário e, dá outras providências, 2013. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-1-de-21-de-fevereiro-de-2013/> . Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf . Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/04-caderno-creas-final-dez..pdf>. Acesso em 15 jun. 2023.

BRASIL. Orientações Técnicas Sobre o PAIF: Trabalho Social com as Famílias do Serviço de Proteção Social e Atendimento Integral à Família. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2012.

BRASIL. Secretaria Nacional do Cadastro Único. Brasília: SECAD, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil/impacto-auxilio-brasil>. Acesso em: 10 maio 2023.

CARMO, Michelly Eustáquia do; GUIZARDI, Francini Lube. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, e00101417, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/ywYD8gCqRGg6RrNmsYn8WHv/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 maio 2023.

CAROLO, Deise Thais Natsume; CARVALHO, Karina Vieira; MILANI, Maria Luiza. Financiamento da assistência social: avanços e ameaças à política pública de inclusão social. **DRd-Desenvolvimento Regional em debate**, Mafra, v. 12, p. 265-290, 2022.

CHAGAS, Ana Maria de Resende *et al.* **A política de assistência e a participação social: o caso do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).** Brasília: IPEA, 2003. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2696>. Acesso em: 20 maio 2023.

CONGEMAS – COLEGIADO NACIONAL DE GESTORES MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 2023. Disponível em: <http://www.congemas.org.br/>. Acesso em: 17 out. 2023.

COURI, Joseane Rotatori; SALVADOR, Evilásio. As dimensões do financiamento da Política de Assistência Social no Brasil. **Argumentum**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 81-97, 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6233897>. Acesso em: 17 out. 2023.

CRUZ, Lílian Rodrigues; GUARESCHI, Neuza. **O psicólogo e as políticas públicas de assistência social: Diálogo com práticas psicológicas**. Belo Horizonte: Editora Vozes Limitada, 2021.

CUNHA, Edite da Penha; LINS, Isabella Lourenço; SOARES, Márcia Miranda. Federalismo e conselhos de assistência social: uma análise a partir do financiamento. **Opinião Pública**, Campinas, v. 26, p. 127-157, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/jDWtNbj48Zg3kfxzZpBGStc/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 13 maio 2023.

FONSECA, Fernando Sérgio de Toledo *et al.* Pobreza Rural no Norte do Brasil: uma análise do perfil socioeconômico dos beneficiários do Programa Bolsa Família. **Redes - Revista do Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 26, p. 1-20, 2021.

FIRJAN – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **IFDM: Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal**. São Francisco de Itabapoana. Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2022. Disponível em: <https://firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/ifdmindice-firjan-de-desenvolvimentomunicipalresultado.htm?UF=RJ&IdCidade=330475&Indicador=1&Ano=2016>. Acesso em: 08 jun. 2023.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Estatuto da cidade comentado: Lei n. 10.257/2001: Lei do meio ambiente artificial**. Valinhos: Saraiva Educação SA, 2019.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 21, p. 1-12, 2009. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>. Acesso: 20 maio 2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades**: São Francisco de Itabapoana. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/sao-francisco-deitabapoana/panorama>. Acesso em: 10 maio 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GOMES, M. E. S.; BARBOSA, E. F. A técnica educativa de grupos focais para obtenção de dados qualitativos. **Educativa**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 1-12, 1999. Disponível em: <http://www.dppg.cefetmg.br/mtp/TecnicadeGruposFocaisdoc>. Acesso em: 18 mar. 2023.

LEITE, Francisco Fernando Pinheiro; ALVES, Larissa da Silva Ferreira. Assistência social no Brasil no contexto da pandemia da COVID-19: uma documentação de ações de assistência e do Auxílio Emergencial Temporário (AET). **RPPR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 164-179, 2022.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**, Curitiba, v. 21, p. 101-110, 2013. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/zpwj63WjFbZYVksXgnXDSjz/abstract/?lang=pt>. Acesso: 20 maio 2023.

LIRA, Rodrigo Anido; MACIEL, Fabrício Barbosa. Representação, participação e cooptação no conselho municipal de meio ambiente em Campos dos Goytacazes/RJ. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 72-85, 2013. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/3087/2105>. Acesso em: 21 maio 2023.

MANSUR, Kátia Leite *et al.* Meninas Geocientistas de São Francisco de Itabapoana: igualdade de gênero no Projeto Geoparque Costões e Lagunas do Rio de Janeiro, Brasil. **Geologia USP**, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 53-64, 2023. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/guspssc/article/view/212884>. Acesso em: 21 jun. 2023.

MARINS, Mani Tebet *et al.* Auxílio Emergencial em tempos de pandemia. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 36, p. 669-692, 2021.

MINAYO, Maria Cecília. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 17. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

MONTALI, Lilia; LESSA, Luiz Henrique. Pobreza e mobilidade de renda nas regiões metropolitanas brasileiras. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 18, p. 503-533, 2016.

MORAES, Suellen Siqueira; VIANA, Mirian Alves; ALVES, Maria da Glória. Patrimônio natural e cultural do município de São Francisco de Itabapoana-Estado do Rio de Janeiro. **Extensio: Revista Eletrônica de Extensão**, Florianópolis, v. 9, n. 13, p. 121-127, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/extensio/article/view/1807-0221.2012v9n13p121>. Acesso em: 21 maio 2023.

NOZABIELLI, Sônia Regina *et al.* O processo de afirmação da assistência social como política social. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 8, n. 2, p. 1-8, jan./jun. 2006. Disponível em: https://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_sonia.htm. Acesso em: 31 maio 2023.

NUNES, Danilo Henrique; ABÍLIO, Adriana Galvão. O impacto da emenda complementar 95/2016 nas políticas públicas de educação e de saúde. *In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA REDE IBEROAMERICANA DE PESQUISA EM SEGURIDADE SOCIAL*, 1., 2019, Ribeirão Preto. **Anais [...]** Ribeirão Preto: UNAERP, 2019, p. 240-253. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/rede/article/view/1564>. Acesso em: 24 maio 2023.

PAIVA, Luís Henrique *et al.* Evitando a pandemia da pobreza: possibilidades para o

programa Bolsa Família e para o Cadastro Único em resposta à COVID-19. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, p. 1097-1110, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/GtG37gSZy4CVCBvdcPcrgYb/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 19 jun. 2023.

REIS, Grazielle Arantes; GOMES FILHO, Hélio; DE ALMEIDA, Micaela Chagas. Diagnóstico Geoambiental do Município de São Francisco de Itabapoana/RJ. *In*: SIMPÓSIO DE GESTÃO AMBIENTAL E BIODIVERSIDADE, 8., 2019, Rio de Janeiro. **Anais [...]** Rio de Janeiro: UFRRJ, 2019. Disponível em: <http://itr.ufrrj.br/sigabi/anais>. Acesso em: 21 maio 2023.

REZIO, Larissa de Almeida *et al.* O neoliberalismo e a precarização do trabalho em enfermagem na pandemia de COVID-19: repercussões na saúde mental. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, São Paulo, v. 56, p. e20210257, 2022.

ROCHA, Danielle. **Em análise: Auxílio Emergencial e Renda Básica Universal no Brasil**. Curitiba: CRV, 2021.

SANTOS, Caroline Oliveira; DE OLIVEIRA ARRUDA, Dyego de Oliveira. As políticas públicas e os corpos subalternizados em tempos de pandemia: reflexões a partir da implementação do auxílio emergencial no Brasil. **Ciências Sociais Unisinos**, Guarulhos, v. 56, n. 2, p. 143-154, 2020.

SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA. **Decreto Municipal nº 172 de 19 de maio de 2022**. São Francisco de Itabapoana, RJ: Câmara dos Deputados, 2022.

SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA. **Lei Municipal nº 414 de 02 de outubro de 2013**. São Francisco de Itabapoana, RJ: 2013a.

SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA. **Lei Municipal nº 499 de 19 de junho de 2015**. São Francisco de Itabapoana, RJ: Câmara dos Deputados, 2015.

SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA. **Lei Municipal nº 606 de 05 de abril 2018**. São Francisco de Itabapoana, RJ: Câmara dos Deputados, 2018.

SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA. **Plano Municipal de Assistência Social**. São Francisco de Itabapoana, RJ: Câmara dos Deputados, 2013b.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da. **O Bolsa Família: Verso e Reverso**. Local: Editora Papel Social, 2016.

SOARES, Fábio Veras *et al.* **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1905/1/TD_1228.pdf. Acesso em: 04 jul. 2023.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?for>. Acesso em: 30 maio 2023.

TCE-RJ - TRIBUNAL DE CONTAS REGIONAL. **Estudos socioeconômicos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro**: São Francisco de Itabapoana. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2021. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/publicadordearquivo/estudos_socioeconomicos. Acesso em: 22 maio 2023.

THOMÉ, Débora. **O Bolsa Família e a social-democracia**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais - A pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VELASCO, Lina Ribeiro. **Percepções sobre as transformações socioeconômicas no município de São Francisco do Itabapoana - RJ após sua emancipação político administrativa**. 2017. 83 f. Trabalho final de curso (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2017. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/12708>. Acesso em: 11 jun. 2023.

APÊNDICE A - PROGRAMAS DE BENEFÍCIOS E TRANSFERÊNCIA DE RENDA

A.1 PROGRAMA MUNICIPAL DE RENDA MÍNIMA

Criado pela Lei Municipal nº 125 de 15 de maio de 2002, o Programa Municipal foi atualizado pela Lei Municipal nº 414 de 02 de outubro de 2013, o qual concede o valor pecuniário de 01 (um) salário-mínimo a pessoa ou famílias em situação de vulnerabilidade social (São Francisco de Itabapoana, 2013).

O Programa Renda Mínima é um programa de transferência de renda que assegura a melhoria das condições de vida do grupo familiar, por meio da concessão de benefício financeiro e possui objetivos de promover o acesso do grupo familiar à rede socioassistencial do território do município, estimular participação nos programas e serviços da Secretaria Municipal de Trabalho e Desenvolvimento Humano e cursos profissionalizantes, visando a sua inserção no mercado de trabalho, e autonomia financeira. As famílias deverão ser acompanhadas por uma equipe técnica do CRAS ou CREAS.

A.2 PROGRAMA MUNICIPAL GUARDA MIRIM

A Lei nº 606 de 05 de abril 2018 (São Francisco de Itabapoana, 2018) sancionou o Programa Municipal Guarda Mirim, que tem como público-alvo adolescentes, de ambos os sexos, com idade compreendida entre 14 e 18 anos incompletos, obrigatoriamente matriculados em estabelecimento de ensino regular, residentes e domiciliados no município. Cada guarda mirim recebe uma bolsa-auxílio no valor de R\$ 100,00 para custeio de suas atividades.

A Secretaria Municipal de Trabalho e Desenvolvimento Humano desenvolve o programa, que tem como principais objetivos para os adolescentes inscritos a promoção da formação humana, capacitação profissional e inserção no mercado de trabalho, além do

fortalecimento do vínculo familiar, comunitário e social. Destaca-se que as atividades do programa foram suspensas devido à pandemia por COVID-19, por demandarem de atividades coletivas.

A.3 PROJETO MUNICIPAL AUXÍLIO MORADIA

O Auxílio Moradia visa efetuar pagamento de aluguel no valor de 1/3 do salário-mínimo pelo período de seis meses, em caráter emergencial e temporário, podendo ser renovando por igual período mediante avaliação técnica. São públicos-alvo do programa famílias atingidas por desastres naturais, famílias em moradias submetidas a riscos iminentes ou desabamentos, quando verificada situação de vulnerabilidade social temporária, famílias que residem em áreas de Interesse Social, delimitadas pelo órgão competente e mulheres em situação de violência doméstica, com medida protetiva, sem local de moradia (São Francisco de Itabapoana, 2022).

Ainda é necessário atender requisitos como, comprovar tempo mínimo de dois anos de moradia no município, possuir renda por pessoa de até ¼ do salário-mínimo vigente, cadastramento no Cadastro Único, estar com os filhos regularmente matriculados e com o cartão de vacinação regular e não possuir outro imóvel ou terreno.

A.4 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família, criado no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, é um programa de transferência de renda com condicionalidades e ações complementares, instituído pela Medida Provisória nº. 132, de 20 de outubro de 2013, transformada na Lei nº. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, sendo regulamentada pelo Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004 e recriado pela Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023.

O Programa Bolsa Família unificou os antigos programas de transferência de renda do Governo Federal existente no governo Fernando Henrique Cardoso, entre os anos de 2001 e 2003, a saber: Bolsa Escola, criado pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001; Bolsa Alimentação, criado pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001; Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002 e Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, também chamados Programas Remanescentes.

De acordo com Silva e Silva (2016, p. 29):

A transferência de renda é concebida como uma transferência monetária direta a indivíduos ou famílias, sendo esses programas considerados no contexto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), com base em duas características essenciais: são destinados ao público-alvo da Política de Assistência Social e sua concessão independe de contribuição prévia.

O Programa Bolsa Família possui três dimensões: transferência de renda, condicionalidades e ações complementares. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já as ações complementares objetivam o desenvolvimento de capacidades das famílias e a superação de sua situação de vulnerabilidade social.

Constituem benefícios financeiros do Programa Bolsa Família o Benefício de Renda de Cidadania, no valor de R\$ 142,00 (cento e quarenta e dois reais) por integrante; o Benefício Complementar, destinado às famílias cuja soma dos valores relativos aos benefícios de Renda de Cidadania seja inferior a R\$ 600,00 (seiscentos reais), calculado pela diferença entre este valor e a referida soma; Benefício Primeira Infância, no valor de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) por criança, destinado às famílias beneficiárias que possuem, em sua composição, crianças com idade entre 0 (zero) e 7 (sete) anos incompletos; Benefício Variável Familiar, no valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais), destinado às famílias beneficiárias que possuem, em sua composição: gestantes, nutrizes, crianças com idade entre 7 (sete) anos e 12 (doze) anos incompletos ou adolescentes, com idade entre 12 (doze) anos e 18 (dezoito) anos incompletos (Brasil, 2023).

Thomé (2013) salienta que a combinação de um auxílio monetário com exigências educativas e também na área de saúde, possibilitaria, teoricamente, atuar nas frentes de no curto prazo, o alívio da pobreza e a longo prazo, no desenvolvimento de capital humano, visando superar a reprodução intergeracional da pobreza.

As famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família devem cumprir as condicionalidades, ou seja, compromissos, nas áreas da educação e saúde. Garantindo, assim, os seus direitos sociais básicos.

A.5 BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) garante transferência de renda sem condicionalidades e independente de contribuição prévia para o regime de seguridade social

para idosos com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais e pessoas com deficiência não aptas ao trabalho e a uma vida independente com renda familiar *per capita* de 1/2 salário-mínimo.

Previsto na Constituição Federal de 1988, o BPC começou a ser implementado somente a partir de 1996, com o valor de um salário-mínimo. No caso de deficientes, médicos peritos avaliam condições físicas e mentais para uma vida independente e de trabalho. Os beneficiários são reavaliados para examinar situação socioeconômica e, o benefício pode ser cancelado caso a situação da família não seja mais de pobreza (Soares *et. al.* 2006).

A.6 O AUXÍLIO EMERGENCIAL

O Auxílio Emergencial, instituído pela Lei nº 13.982 em 02 de abril de 2020, que altera a Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993, constitui-se em uma medida de caráter temporário de três meses, com o foco na transferência de renda não condicionada, mensal, com valor fixo de R\$ 600,00 (seiscentos reais), destinados a parcela específica da população, podendo ser até dois membros da mesma família. Para famílias em que a mulher era a única responsável pelas despesas da casa, o valor pago mensalmente era de R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais).

No município de São Francisco de Itabapoana, a Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Humano atuou para dar suporte às pessoas que necessitavam do Auxílio Emergencial. Os profissionais auxiliaram as pessoas com informações e no preenchimento da plataforma para aqueles que não têm acesso à internet. Ainda, foi montada estrutura de tenda, banheiros químicos, cadeiras e impressora para cópias em frente à Caixa Econômica Federal e sessão de funcionários lotados na assistência social para o Banco, a fim de facilitar o atendimento aos munícipes.

APÊNDICE B - TERMO DE CONCORDÂNCIA DOS PARTICIPANTES

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Declaro, por meio deste termo, que concordei ser entrevistado (a) e/ou participar do grupo focal, como voluntário (a), referente à pesquisa acadêmica intitulada - A GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA/RJ NA PANDEMIA DE COVID-19: AS CONTRIBUIÇÕES DO AUXÍLIO EMERGENCIAL, desenvolvida pelo mestrando Fagner Azeredo da Silva, do curso de Pós-graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes-Campos dos Goytacazes (RJ), sob orientação da Professora Doutora Lia Hasenclever.

Assinatura

Campos dos Goytacazes, __de _____ de 2024.