



**“Questão Social, Pandemia e Serviço Social:  
em defesa da vida e de uma educação emancipadora”**

**Eixo temático:** Política Social e Serviço Social

**Sub-eixo:** Seguridade social no Brasil

**VULNERABILIDADES SOCIAIS EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I: uma  
análise a partir da gestão do Sistema Único de Assistência social- SUAS**

ELIANE CHRISTINE SANTOS DE CAMPOS <sup>1</sup>  
ANA CLAUDIA VIEIRA MARTINS <sup>1</sup>  
TIHARA KELLY MACIEL SIQUEIRA MANTOVANI <sup>1</sup>  
JESSICA CAROLINE MEDEIROS SILVA BOMFIM <sup>1</sup>  
ANA CRISTINA GÓIS FUENTES <sup>1</sup>

**RESUMO:** o presente artigo é resultado dos estudos realizados pelo grupo de pesquisa Serviço Social e Gestão de Políticas Sociais e tem como objetivo demonstrar a intensificação das vulnerabilidades sociais, a partir da pandemia do novocoronavirus e os desafios para a gestão do SUAS em município de pequeno porte I Trata-se de uma revisão bibliográfica e pesquisa documental. Os dados demonstram que o reconhecimento da essencialidade da política de assistência social contribuiu para demonstrar a importância e a fragilidade da proteção social no Brasil.

**Palavras chaves:** vulnerabilidade social, gestão, pequeno porte

**ABSTRACT:** this article is the result of studies conducted by the research group Social Service and Social Policy Management and aims to demonstrate the intensification of social vulnerabilities, from the novocoronavirus pandemic and the challenges for the management of SUAS in a small municipality I This is a bibliographic

---

<sup>1</sup> Professor com formação em Serviço Social. Universidade Estadual De Londrina

---

review and documentary research. The data show that the recognition of the essentiality of social assistance policy contributed to demonstrate the importance and fragility of social protection in Brazil.

Keywords: social vulnerability, management, small

## INTRODUÇÃO

Situada em um campo de constantes disputas entre diferentes projetos societários, que revelam concepções distintas de Estado, a seguridade social não contributiva brasileira, segundo Carmo e Guizardi (2018), depara-se com uma correlação de forças que não permite a efetivação de seu princípio de universalidade, fazendo com que acabe por focalizar-se nos sujeitos em situação de vulnerabilidade.

Em 2004, quando foi instituída, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) explicitou em seu texto que a vulnerabilidade social expressa diferentes situações que podem acometer os sujeitos em seus contextos de vida. (CARMO e GUIZARDI, 2018)

A concepção de vulnerabilidade denota que a multideterminação de sua gênese não está condicionada somente a ausência ou precariedade no acesso à renda, mas atrelada também às fragilidades de vínculos afetivo-relacionais e desigualdade de acesso a bens e serviços públicos. Contudo, para Carmo Guizardi (2018), as críticas em torno de sua indefinição conceitual, constantemente relacionada à noção de risco, ao mesmo tempo em que buscou definir o objeto próprio e específico da assistência social, se contrapondo ao esvaziamento teórico-metodológico de suas entregas, aproximou-se de uma solução terminológica típica de correntes neoliberais e orientações de organismos internacionais. O que imprimiu nas ações da política um pressuposto ético-político individualizante, de focalização na parcela mais pauperizada da população.

É nesse contexto contraditório que propomos analisar nesse artigo como a

intensificação das vulnerabilidades sociais, a partir da pandemia, ampliou os desafios para a gestão do SUAS, particularmente em municípios de pequeno porte I.

Para tanto o artigo está organizado em quatro momentos interrelacionados. Iniciamos apresentando algumas aproximações conceituais sobre os termos vulnerabilidades sociais. No segundo item explicitamos como as vulnerabilidades sociais se expressam na Política de Assistência Social. Em seguida descrevemos aspectos determinantes para a gestão do SUAS em municípios de pequeno porte com a intensificação das vulnerabilidades sociais em tempos de pandemia. Por fim as considerações finais.

### **Aproximações ao conceito vulnerabilidade social**

Analisar a vulnerabilidade social em municípios de pequeno porte I a partir gestão do Sistema Único de Assistência Social perpassa pela compreensão do termo vulnerabilidade social, termo de grande importância para a política de assistência social.

Vulnerabilidade social, juntamente com o termo risco social, passaram a ser utilizados como categorias fundamentais pelas ciências sociais com as crises dos anos 70, que desencadearam pesquisas buscando compreender a sociedade naquela conjuntura. Contudo, de acordo com Alvarenga (2012, p. 37) “[...] as palavras risco e vulnerabilidade há muito faziam parte do discurso científico”.

Para Cronemberger e Teixeira (2012, p. 98):

A maioria das discussões a respeito da vulnerabilidade social, antes dos anos 90, estava circunscrita à análise sobre o papel desempenhado pelas políticas sociais nos países desenvolvidos com regime do Welfare State, sobre seus limites frente ao contexto de crise aberto a partir dos anos 70 nas economias capitalistas. Dentre os vários enfoques atribuídos ao termo vulnerabilidade social, observa-se uma aceitável concordância, em volta de uma questão nodal: a capacidade do termo em captar situações intermediárias de risco localizadas entre situações extremas de inclusão e exclusão, dando um sentido dinâmico para o estudo das desigualdades.

Muitos pesquisadores das ciências sociais debateram os conceitos de risco e vulnerabilidade social, destaca-se as reflexões desenvolvidas por Anthony Giddens

e Ulrich Beck a respeito das questões de risco social. Robert Castel trabalha esses termos enquanto categoria de análise da proteção social, partindo da compreensão que as sociedades modernas não possuem capacidade de proteção, reproduzindo assim a vulnerabilidade expressa pelo desemprego e precarização do trabalho.

Em “As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário”, Robert Castel, situa a problemática da vulnerabilidade social nos anos 1980, em virtude da erosão dos sistemas de proteção social na sociedade salarial. Ao explicar sobre a crise e degradação da sociedade salarial na França, demonstra como em meados do século XX, a condição de assalariamento tornou-se a base da sociedade moderna, constituindo um determinado modo de acesso da classe trabalhadora à riqueza social tendo como referência o trabalho assalariado. Na introdução desta obra, o sociólogo francês destaca que no início de sua pesquisa seu interesse era o de compreender a fragilidade do vínculo social no quadro de uma problemática da integração, de vulnerabilidade das massas e desfiliação, que põem em risco a coesão social. (MIGUEL, 2015, s.p)

Castel (1997, p.23) conceitua uma “zona de vulnerabilidade”, como um espaço social de instabilidade formado por trabalhadores sem reserva econômica, salários precários, sem garantias trabalhistas, com instabilidade crônica nas relações de trabalho e inserção relacional, o autor ainda afirma que vulnerabilidade é a “[...] conjunção da precarização do trabalho e a fragilidade dos suportes relacionais” (CASTEL, 1997, p.19).

O autor relaciona a precariedade do trabalho ou desemprego e a fragilidade das redes relacionais, ele compreende como questões associadas e que ampliam a queda da vulnerabilidade, levando a desfiliação, que para Castel (1997, p. 30) é a “[...] a conjunção perda de trabalho-isolamento relacional.

Não obstante, para Oliveira (1995 apud YASBEK, 2008, p. 19):

[...] uma definição econômica de vulnerabilidade social é insuficiente e incompleta, mas deve ser a base material para seu enquadramento mais amplo, pois nela, sem nenhuma dúvida, encontrem-se representados todos os grupos vulneráveis da sociedade brasileira.

Yasbek (2008) reitera a compreensão de Oliveira, destacando que a definição econômica deste termo não especifica as condições pelas quais se ingressa no campo da vulnerabilidade, sendo para ela indispensável, porém insuficiente para compreensão deste amplo universal que é a vulnerabilidade. Diante disso, Yasbek

(2008, p.19) define vulneráveis como “[...] pessoas ou grupos que por condições sociais, de classe, culturais, étnicas, políticas, econômicas, educacionais e de saúde, distinguem-se por suas precárias condições gerais de vida [...]”.

Com isso, ela compreende que o termo vulnerabilidade:

[...] implica em susceptibilidade à exploração; restrição à liberdade; redução da autonomia e da auto-determinação; redução de capacidades; fragilização de laços de convivência; ruptura de vínculos e outras tantas situações que aumentam a probabilidade de um resultado negativo na presença de risco. (YASBEK, 2008, p.19)

Diante disso, destaca-se que este termo foi apropriado por diferentes políticas sociais, em especial pela política de assistência social, sendo assim, no próximo subitem será abordado a compreensão deste termo na política de assistência social, dimensão importante para pensar a política de assistência social e suas possibilidades.

### **Vulnerabilidade social na política de assistência social**

A Política de Assistência Social se consolidou como política pública, a partir da sua inserção no tripé a Seguridade Social, juntamente com as políticas de Saúde e Previdência Social, na Constituição Federal de 1988.

Sua regulamentação ocorreu em 1993 com a Lei 8. 742, a partir da qual foi definida, no seu artigo primeiro, enquanto “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 iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 1993).

A inserção da Assistência Social na Seguridade Social demarca seu caráter de política de Proteção Social, que, articulada a outras do campo social, tem por objetivo garantir direitos e condições dignas de vida a seus usuários. Constituindo-se como uma política de Proteção Social assume a responsabilidade de conhecer os riscos, as vulnerabilidades e os recursos disponíveis para garantia da proteção social nos territórios.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) apresenta a ideia de

vulnerabilidade enquanto um estado, uma condição de vida temporária vinculada à pobreza, sendo associada à privação, principalmente de renda e ao precário ou nulo acesso aos serviços públicos. A vulnerabilidade também é associada nesse documento, bem como em outros implementados a partir da constituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005, aos vínculos afetivos relacionais e de pertencimento, indo além das fragilidades econômicas.

Silva, Silva e Bonfim (2018), realizaram um estudo sobre os termos vulnerabilidade, risco e autonomia nos documentos da Política de Assistência Social, tomando como referência inicial de análise a Política Nacional de Assistência Social de 2004. As autoras destacam que nos documentos redigidos até 2012 (que elas denominaram de primeiro eixo) havia uma falta de aprofundamento dos conceitos, já nos documentos publicados a partir de 2012 (segundo eixo), há uma preocupação em aprofundar a discussão sobre suas complexidades e conceitua-los De acordo com as autoras:

Se primeiro eixo notamos a insipiente discussão quanto as expressões e como elas são conceituadas, este cenário vai se modificando ao longo dos anos, principalmente com a constituição de documentos mais amplos como o “Concepção de Convivência e Fortalecimento dos Vínculos” (2013). Essa diferença é nítida no que se refere à vulnerabilidade, pois a expressão risco segue caracterizada a partir de exemplos, muito embora os exemplos sejam cada vez mais numerosos, ou seja, as situações de risco são muitas (SILVA, SILVA e BONFIM, 2018, p. 03).

Foram analisados pelas autoras os seguintes documentos: no primeiro eixo - Política Nacional de Assistência Social (2004), Norma Operacional Básica do SUAS (2005) e Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009); no segundo eixo - Orientações Técnicas Sobre o PAIF - Volume 1 e 2 (2012) e Concepção de Convivência e Fortalecimento dos Vínculos (2013).

Os documentos analisados no segundo eixo fortalecem a perspectiva da vulnerabilidade enquanto um fenômeno complexo e decorrente da desigualdade social, contribuindo para desmitificar a ideia da vulnerabilidade enquanto um

problema individual. Tal perspectiva é fundamental para o reordenamento de uma ordem que tende a culpabilizar os indivíduos pela sua condição de vulnerabilidade e de pobreza.

Jaccould (2009) propõe inclusive que seja utilizada a terminologia desproteção social para designar situações de vulnerabilidade a que estão expostos os sujeitos, demarcando o seu caráter social, intrinsecamente vinculado a desigualdade social e ao precário ou nulo acesso das pessoas à políticas públicas que possam minimizar os seus impactos.

Nesse sentido, o SUAS, enquanto novo modelo de gestão da Política de Assistência Social, tendo como objetivo a Proteção Social, deve, ao considerar a vulnerabilidade enquanto fenômeno social múltiplo, organizar suas ações e serviços de proteção social básica e especial com foco na família e base no território, construindo respostas diversificadas, por meio de uma intervenção interdisciplinar e intersetorial.

### **A gestão do SUAS em municípios pequenos: a intensificação das vulnerabilidades sociais em tempos de pandemia**

A emergência em saúde pública provocada pela pandemia do novo coronavírus (COVID-2019) atingiu profundamente a população brasileira. Dados do Ministério da Saúde demonstram, em agosto de 2022, que alcançamos a marca de 34.400 mil casos confirmados e 684 mil mortos. (CAMPOS, et al, 2021)

Segundo as autoras, o vírus se alastrou rapidamente pelos diferentes estados brasileiros atingindo inicialmente a população idosa e logo em seguida os mais jovens. Diante das condições socioeconômicas de grande maioria dos brasileiros, era previsível que as consequências da pandemia fragilizassem, de forma mais contundente, populações expostas às vulnerabilidades e risco social. Muitas famílias têm sido atingidas de uma forma especial por dificuldades econômicas e sociais.

Das estratégias utilizadas para proteger os cidadãos nessa conjuntura, o Estado brasileiro conta com o SUAS. Embora precarizado pelas políticas econômicas do atual governo, como já destacado, o sistema possui uma rede de

serviços socioassistenciais, majoritariamente operacionalizados pelos municípios, dividida em dois níveis de proteção social: básica<sup>2</sup> e especial<sup>3</sup>; ambas atendem indivíduos ou famílias inteiras, dependendo da situação.

Segundo os dados apresentados pelo Ministério da Cidadania (2021)<sup>4</sup>, a demanda por serviços e benefícios socioassistenciais cresceu significativamente. Esse acréscimo evidenciou a necessidade da atuação do SUAS na proteção às famílias e indivíduos expostos aos riscos de contaminação e de agravamento, como, por exemplo, as pessoas idosas, população em situação de rua, migrantes, mulheres, crianças e adolescentes. Vale descartar que a instituição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) explicitou em seu texto que a vulnerabilidade social, expressa por diferentes situações que podem acometer os sujeitos em seus contextos de vida, é o campo de atuação de suas ações. (CAMPOS, et al, 2021)

Segundo Carmo e Guizarde (2018), a concepção de vulnerabilidade denota a multideterminação de sua gênese não estritamente condicionada à ausência ou precariedade no acesso à renda, mas atrelada também às fragilidades de vínculos afetivo-relacionais e desigualdade de acesso a bens e serviços públicos.

Conceitos sobre vulnerabilidade surgem na área da saúde reordenando as práticas de prevenção e promoção para um enfoque mais contextualizado e atento ao aspecto social. De modo semelhante, na assistência, o conceito de vulnerabilidade é adjetivado pelo termo social, que indica a evolução do entendimento acerca das privações e desigualdades ocasionadas pela pobreza. (CARMO E GUIZARDE, 2018, p. 7)

As autoras defendem que nas sociedades capitalistas contemporâneas há uma vinculação automática entre vulnerabilidade e pobreza. Contudo, para Carmo e Guizarde (2018, p. 8), embora a questão econômica seja relevante, ela não é determinante. Devido ao precário acesso à renda, os sujeitos ficam privados ou

---

2 No Centro de Referência de Assistência Social – CRAS.

3 No Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), unidade que atende pessoas que sofreram violação de direitos. Estas unidades contam com uma equipe multidisciplinar

4 O artigo apresenta recomendações e medidas adotadas pela gestão federal do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e as ações empreendidas nos territórios pelas gestões dos estados, Distrito Federal e municípios, frente aos impactos da pandemia decorrente do novo coronavírus (SARS-CoV-2) em 2020. Dados retirados do sistema de informações do SUAS (Registro Mensal de Atendimento (RMA) e do Censo SUAS), maio de 2021.

acessam com mais dificuldade os meios de superação das vulnerabilidades vivenciadas, sejam meios materiais ou capacidades impalpáveis, como a autonomia, a liberdade, o autorrespeito.

As interpretações apresentadas pelas autoras demonstram que se torna necessário associar a vulnerabilidade à precariedade no acesso à garantia de direitos e proteção social, caracterizando a ocorrência de incertezas e inseguranças e o frágil ou nulo acesso a serviços e recursos para a manutenção da vida com qualidade. Assim, o Estado ocupa um lugar privilegiado nesse processo.

O SUAS<sup>5</sup> enfrentou o desafio de garantir o funcionamento dos serviços essenciais durante a pandemia, adotando novas medidas de proteção e reorganizando as atividades, a fim de diminuir os riscos de contaminação pelo novo coronavírus (BRASIL, 2021). As demandas podem ser visualizadas no quadro abaixo:

**Quadro 1: Vulnerabilidades sociais apresentadas pela população atendida no SUAS**

POPULAÇÃO ATENDIDA EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADES	DEMANDAS
Idosos; pessoas com deficiência; pessoa em situação de rua; mulheres vítimas de violência doméstica e familiar; migrantes e refugiados; crianças e adolescentes.	Atendimentos na linha de frente: riscos de contaminação nos serviços: lidar com casos suspeitos ou confirmados; lidar os números elevados de mortes; lidar com o abandono e lutos. Reorganizar os serviços de acolhimento; diminuir o estresse dos acolhidos, inclusive em situações de luto; implantação emergencial de novas unidades de acolhimento; moradias provisórias; acolhimento na rede hoteleira. Diante da pandemia, todo o processo de interiorização e abrigamento de imigrantes venezuelanos tem sido cercado de cuidados para a prevenção de contágio. Monitoramento de pessoas dentro do grupo de risco; Isolamento de possíveis casos suspeitos; Monitoramento antes do embarque e depois do desembarque nas viagens de interiorização. No contexto de distanciamento social, a violência sexual tende a aumentar e ficar menos visível; atender vítimas de violência sexual durante a pandemia (abuso e exploração sexual); reorganizar os serviços durante a pandemia; lidar com casos suspeitos ou confirmados de contaminação entre crianças e adolescentes acolhidos; diminuir o estresse dos acolhidos, inclusive em situações de luto; Acolhimento de crianças e adolescentes em situação de rua; adequações para que os serviços de acolhimento institucional utilizem temporariamente o regime de funcionamento emergencial.

Fonte: De olho na cidadania. Atuação da proteção social especial do SUAS durante a Pandemia da Covid-19. Ministério da Cidadania, 2021. Disponível:

5 Assistência Social foi considerada serviço público essencial para o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade (Decreto Federal no 10.282, de 20 de março de 2020).

[https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/sexta-volume-da-serie-de-olho-na-cidadania-destaca-os-grandes-numeros-do-sistema-unico-de-assistencia-social-durante-a-pandemia-em-2020/de\\_olho\\_na\\_cidadania\\_v6\\_12-05.pdf](https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/sexta-volume-da-serie-de-olho-na-cidadania-destaca-os-grandes-numeros-do-sistema-unico-de-assistencia-social-durante-a-pandemia-em-2020/de_olho_na_cidadania_v6_12-05.pdf). Acesso 25 set. 2021.

Além das demandas acima descritas, os dados divulgados nos relatórios do Ministério da Cidadania<sup>6</sup> apresentam uma ampliação nos atendimentos individualizados confirmando a essencialidade da Assistência Social no contexto de emergência em saúde. Como estratégia para evitar a transmissão da COVID-19, parte desses atendimentos foi realizado de forma remota, haja vista recomendações para a intensificação do uso de tecnologias, visando evitar aglomerações nos equipamentos socioassistenciais. Esse procedimento garantiu o atendimento aos usuários mas foi permeado de angústias e dificuldade considerando os limites encontrados pelos profissionais e usuários (acesso a celular, internet, entre outros). (CAMPOS, et al, 2021)

A ampliação da concessão de benefícios eventuais também foi evidenciada na ampliação dos atendimentos individuais. Esse aumento se justificou pelas alterações rápidas no mercado de trabalho provocadas e as dificuldades de subsistência aos grupos mais vulneráveis. Tornou-se um desafio a concessão dos benefícios, diante da crise sanitária. A divulgação da miséria pelas mídias gerou intensa comoção social, traduzida numa grande quantidade de iniciativas da sociedade civil, atualizando em alguns casos, o assistencialismo e a benemerência.

### **As implicações para a gestão da política de assistência social**

A assistência social é permeada por concepções enviesadas. Essas interpretações fundamentam-se em relações conservadoras e patrimoniais, heranças de uma formação sócio-histórica que envolve relações de favor, clientelismo, apadrinhamento e mando evidenciando uma cultura da *não política*<sup>7</sup>, rejeitada ao segundo plano e discriminada no conjunto das políticas públicas.

6 De olho na cidadania. ATUAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS. Disponível:

[https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/sexta-volume-da-serie-de-olho-na-cidadania-destaca-os-grandes-numeros-do-sistema-unico-de-assistencia-social-durante-a-pandemia-em-2020/de\\_olho\\_na\\_cidadania\\_v6\\_12-05.pdf](https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/sexta-volume-da-serie-de-olho-na-cidadania-destaca-os-grandes-numeros-do-sistema-unico-de-assistencia-social-durante-a-pandemia-em-2020/de_olho_na_cidadania_v6_12-05.pdf). Acesso em 20 set. 2021.

A expressão não política tende a desvalorizar e subalternizar os sujeitos usuários dos serviços assistências. Como bem caracterizou Yazbek (2007), por sua vinculação histórica com o trabalho filantrópico, voluntário e solidário a assistência social brasileira carrega uma pesada herança assistencialista, que se consubstanciou a partir da matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas<sup>8</sup>. Essa herança que até os dias atuais é quase que um parâmetro universal, torna ainda mais complexa a efetivação dessa política, exigindo dos seus atores a difícil tarefa de quebrar esse paradigma, essa herança impacta fortemente na gestão e execução das políticas públicas.

Nesse tópico, a intencionalidade é demonstrar como a herança conservadora aliada ao contexto pandêmico, determinam a gestão da Política de Assistência Social em municípios de pequeno porte 1 – denominados de MPP1. A PNAS de 2004 faz menção a MPP1<sup>9</sup> e MPP2<sup>10</sup>, entretanto para particularizarmos essa diferença é preciso mensurar de forma mais específica o universo de municípios que englobam essas duas denominações (PP1 e PP2).

O IBGE (2017), apresenta um dado bastante significativo, dentro dos MPP, os que estão englobados como MPP1, estão subdivididos em três faixas, a saber, em até 5 mil habitantes, de 5001 até 10 mil e por fim 10.001 até 20 mil, o que já evidencia que apenas considerar municípios de pequeno porte torna-se simplista para considerar suas particularidades e especificidades, e conseqüentemente suas vulnerabilidades, denotando aqui um primeiro aspecto que precisamos observar na realidade local a qual estivermos analisando, de que MPP estamos falando? E,

---

7 *Não política* trata-se de uma expressão crítica cunhada por Sposati para revelar a herança do assistencialismo “favor”, “ajuda” que a política de assistência social carrega.

8 Por classes subalternas, Yazbek (2007) apresenta a categoria subalterno trazida do legado gramsciano, conceituando a subalternidade pela ausência da condição de mando, de poder, de decisão, sendo o mundo dos dominados, uma vez que estão submetidos a toda forma de exploração, trazida pela exclusão social, econômica e política. E, para além disso, “historicamente os subalternizados vêm construindo projetos com base em interesses que não são seus, mas que lhe são inculcados como seus (YAZBEK, 2007, p.31).

9 MPP1 - Municípios de pequeno porte 1: com população de até 20 mil habitantes (PNAS/2004)

10 MPP2- Municípios de pequeno porte 2: com população de até 50 mil habitantes (PNAS/2004)

nessa reflexão aqui proposta, como a política de assistência social os particulariza de fato?

Citamos, que a pandemia ao deflagrar a necessidade de considerar a essencialidade da política de assistência social, conforme decreto presidencial 10.282/2020, que regulamentou a Lei nº 13.979/2020, é mister destacar que essa essencialidade e o momento pandêmico acarretaram uma série de normatizações, portarias e notas técnicas produzidas durante a pandemia, chamamos a atenção para a portaria nº 2362 “que prioriza o repasse de recursos limitados ao exercício financeiro vigente, conforme a disponibilidade financeira” (Brasil, 2019), que é anterior a pandemia, entretanto seu conteúdo atrelado ao momento trazido pela pandemia praticamente inviabiliza a manutenção dos serviços, em especial, nos MPP1 que dependem majoritariamente de repasses.

Durante a pandemia do Coronavírus (COVID-19) as dificuldades de gestão se agravaram diante de um cenário de calamidade pública e ausência de repasses financeiros diretos para os municípios atenderem as demandas triplicadas por benefícios eventuais, com destaque para os auxílios e benefícios que remetem às questões básicas de sobrevivência como as cestas básicas ou auxílio alimentação. Os municípios se depararam com condições alarmantes, sem orçamento suficiente, visto que são auxílios pagos com fonte de recursos livre do município.

Dentro dessa linha de raciocínio, destacaremos duas Portarias e uma Lei Complementar de grande importância para as análises levantadas, uma delas foi a Portaria 369 de 29 de abril de 2020, que teve como finalidade “aumentar a capacidade do SUAS no atendimento às famílias, e aos indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social decorrente do COVID-19”. Basicamente a portaria previa a utilização dos recursos com aquisição de EPIs para os profissionais das unidades públicas de atendimento do SUAS, aquisição de alimentos, prioritariamente ricos em proteína, para pessoas idosas e com deficiências acolhidas no Serviço de Acolhimento Institucional e em atendimento no Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, e cofinanciamento de ações socioassistenciais visando ao enfrentamento da situação de emergência em decorrência do Covid-19. Mesmo com a ampla finalidade

proposta pela portaria 369/2020, foram repassadas somente duas parcelas pontuais de recursos para os municípios, sendo que diversos MPP1, deixaram de solicitar a segunda, em razão de ausência de informações e por não saber por quanto tempo duraria o período de calamidade pública.

No mês seguinte, aprova-se a Portaria 378 de 07 de maio de 2020, na qual prevê o “repasso de recurso extraordinário do financiamento federal do Sistema Único de Assistência Social para incremento temporário na execução de ações socioassistenciais nos estados, Distrito Federal e municípios devido à situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional decorrente do coronavírus, COVID-19”, essa portaria basicamente tinha como finalidade aumentar a capacidade de resposta do SUAS no atendimento às famílias e aos indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social decorrente da COVID-19, garantindo a manutenção dos serviços. Apesar da importância para o MPP1 o repasse efetuado em duas parcelas, comparado ao investimento dos municípios e ausência de regularidades dos repasses ordinários do cofinanciamento federal, que deixaram há muito tempo de acontecer, além de uma diminuição drástica nos valores repassados, o impacto nos MPP1 foram intensos e se apresentam até os dias atuais.

Em seguida, não podemos deixar de mencionar a Lei Complementar 173 de 17 de maio de 2020 que previu repasses para os municípios, e permitiu ser utilizado com a aquisição e pagamento de benefícios eventuais, mesmo não sendo suficientes para atender a crescente demanda de solicitações e atendimentos emergenciais durante a crise sanitária. Essa fonte de recurso, advindo do Governo Federal, foi a única proveniente dessa instância que proporcionou mais autonomia dentro do orçamento municipal da Política Municipal de Assistência Social, ainda que, parte do repasse deveria ser utilizada também na política e saúde do município.

Em relação aos repasses estaduais, a tendência segue a mesma linha do Governo Federal, com repasses ínfimos e pontuais, e uma estrutura fragilizada fruto do desfinanciamento e precarização do SUAS dos últimos anos.

Para além dos repasses financeiros, há um fortalecimento de ações do terceiro setor por meio da retomada de ações filantrópicas das entidades, com

grande incentivo inclusive de doações da comunidade, e reforço de ações com cunho ligado às ações e provimento de condições de alimentação, ficando as demais necessidades como pagamento de aluguel, contas de energia e água, aquisição de EPIs, dentre outras, sujeitas a serem arcadas com os benefícios de transferências de rendas, que também foram pontuais.

Tais ações reforçam o caráter assistencialista presente na história da assistência social, o qual a LOAS (1993), a PNAS (2004) e as demais normas operacionais e Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) têm buscado romper nas últimas décadas, mas com a Pandemia evidenciou-se um fortalecimento das instituições do terceiro setor e um incentivo por parte dos Governos Federal e Estaduais nesse retrocesso.

Todos os recursos repassados para os municípios com foco no enfrentamento ao COVID-19 foram pontuais, não representando cofinanciamento continuado no orçamento dos municípios de pequeno porte, mas reforçando o caráter assistencialista, eleitoreiro, paternalista e conservador atribuído à Política de Assistência Social no Brasil.

Considerando que as receitas dos municípios de pequeno porte 1 em sua maioria são oriundas de fontes externas, o grau de dependência desses municípios tornam-se um dado muito relevante para pensar as possibilidades dos municípios em fazer a gestão compartilhada do Suas, em período normais, e seguramente intensificados durante a fase mais crítica da pandemia, em que pese, os aportes financeiros propostos em âmbito federal e estadual, nesse período, eles vieram com exigências técnicas e administrativas que impactam na capacidade dos municípios desse porte, haja vista sua característica de recursos humanos extremamente reduzido, e no momento da pandemia, somado à outros tantos implicadores, como isolamento, adoecimento físico e mental, atestados, que reduzem ainda mais, o já pequeno número de trabalhadores nessa política em MPP1.

Outro agravante certamente presente nos MPP1 foi a dificuldade de realizar os atendimentos de maneira remota, justamente por muitos usuários não terem

como se comunicar com os serviços básicos (CRAS<sup>11</sup> e SCFV<sup>12</sup>), e no que se refere à Proteção Social Especial, muitos municípios ainda não possuem CREAS ou minimamente, uma equipe que atenda separadamente essas demandas da Proteção Social Básica.

Ademais, considerando que é habitual que o mesmo técnico, desempenhe diferentes papéis dentro da estrutura do Suas, em MPP1, em um momento ímpar do país, em que o medo, a insegurança, mais também a responsabilidade com a ação em prol dos usuários dessa política, houve uma preocupação em facilitar o acesso aos recursos, considerando as capacidades técnicas operativas distintas entre os municípios brasileiros?

A resposta certamente foi negativa, visto que todos os municípios tiveram que se adequar e aderir por meio dos termos de adesão e planos de ações obrigatórios para receberem os repasses, mesmo diante de um contexto de adoecimento desses trabalhadores, em muitos momentos ausentes, em razão os intermináveis isolamentos, adoecimentos de membros da equipe ou até mesmo enlutados em razão da pandemia.

### **Considerações finais**

A partir das reflexões apresentadas é possível afirmar que a pandemia desvelou a precarização vivenciada cotidianamente pelas(os) gestores (as), trabalhadoras(es) e usuárias(os) da política de assistência social no país, existentes anteriormente à crise sanitária. Esse momento de emergência global evidenciou a importância das políticas sociais para a garantia dos mínimos sociais às pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Cabe destacar que a gestão desastrosa e negacionista do atual Presidente da República, contribuíram efetivamente para o aumento exponencial do quantitativo de pessoas em situação de vulnerabilidade social no país. A gestão do Sistema Único de Assistência Social exige ações coordenadas e complementares nos três níveis de

11 Centro de Referência de Assistência Social – CRAS.

12 Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV.

governo. Contudo, a omissão e negligência, fragilizou ainda mais o sistema que já vivenciada um processo de sucateamento devido à destinação cada vez menor de recursos para tal finalidade, às ações de austeridade e enxugamento dos gastos sociais colidiram com a maior emergência sanitária global do século.

Os trabalhadores e gestores da política de assistência social vivenciam de perto o desmonte da política e o aumento exorbitante da demanda das(os) usuárias(os), no que tange ao quantitativo e na complexidade dos atendimentos. Esse cenário desafiador só pode ser enfrentado com o cumprimento das responsabilidades estabelecidas nas normativas, vontade política dos gestores e uma consistente articulação dos usuários da política na garantia de direitos.

### Referência bibliográfica

ALVARENGA, M. S. **Risco e vulnerabilidade:** razões e implicações para o uso na Política Nacional de Assistência Social. 2012. 133 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Vitória, 2012.

BRASIL. Decreto nº 10.282/2020. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Acessado dia 26 de agosto de 2022, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10282impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282impresao.htm)

Brasil. (2004). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Diário Oficial da União. Acessado em 31 de agosto de 2022. Disponível em: [www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)

BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social, nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993. Acessado dia 31 de agosto de 2022. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)

BRASIL. Lei Complementar 173 de 27 de maio e 2020. Acessado dia 27 de agosto de 2022, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp173.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm)

BRASIL. Portaria 369 de 29 de abril de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Acessado dia 27 de agosto

de 2022. Disponível em:  
[https://www.justica.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2020-07/portaria\\_368\\_29.05.2020\\_m.c.\\_poprua\\_covid19.pdf](https://www.justica.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-07/portaria_368_29.05.2020_m.c._poprua_covid19.pdf)

BRASIL. Portaria 378 de 07 de maio de 2020. Dispõe sobre repasse de recurso extraordinário do financiamento federal do Sistema Único de Assistência Social para incremento temporário na execução de ações socioassistenciais nos estados, Distrito Federal e municípios devido à situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional decorrente do coronavírus, COVID-19. Acessado dia 27 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-378-de-7-de-maio-de-2020-255870366>

CAMPOS, E. C. S de. et al. O trabalho da(o) assistente social em tempos de pandemia: entre as vulnerabilidades sociais e profissionais. Seminário de Políticas Sociais no Mercosul (8:2021:Pelotas, RS). : <https://pos.ucpel.edu.br/ppgps/sepome/> p. 649-660.

CARMO, M.E., GUIZARDI, F.L. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. Cad. Saúde Pública 2018, 34(3).

CASTEL, Robert. A dinâmica dos processos de marginalização: da vulnerabilidade à “desfiliação”. Cadernos CRH, nº 26 e 27, pp. 19-40, 1997.

CRONEMBERGER, Izabel Herika Homes Matias; TEIXEIRA, Solange Maria. Famílias Vulneráveis como Expressão da Questão Social e à Luz da Política de Assistência Social. **Revista INTERFACE**, Natal – RN, v.9, n.2, jul./dez. 2012. Disponível em: <<https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/interface/article/view/357>>. Acesso em: 25 ago. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Tabelas de estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileira. Acessado dia 26 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=31451&t=resultados>

JACCOUD, L. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. - Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. 424 p. Acessado dia 31 de agosto de 2022. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/concepcao\\_gestao\\_protectaosocial.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concepcao_gestao_protectaosocial.pdf)

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. *Portaria nº 2362/2019*. Estabelece procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social decorrentes do monitoramento

da execução financeira e orçamentária realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social para promover a equalização do cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual. Acessado dia 26 de agosto de 2022, disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-2-362-de-20-de-dezembro-de-2019/>

MIGUEL, R. As reflexões de Robert Castel sobre os conceitos de “risco” e “vulnerabilidade social”. In: VII JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS – PARA ALÉM DA CRISE GLOBAL: EXPERIÊNCIAS E ANTECIPAÇÕES CONCRETAS, 2015, Universidade Federal do Maranhão, São Luis-MA. **Anais** [...]. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2015.

**SILVA, A. C.; SILVA, C.; BONFIM, J. A Política de Assistência Social: relações entre vulnerabilidade, risco e autonomia. Rev. Polis Psique vol.8 no.3 Porto Alegre set./dez. 2018. Acessado em 31 de agosto de 2022. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2238-152X2018000300006](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2238-152X2018000300006)**

YAZBEK, M. C. *Classes Subalternas e Assistência Social*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007

\_\_\_\_\_. *Questão Social: Desigualdade, Pobreza e Vulnerabilidade*. In: IEE. *Curso de Capacitação de Gestores Sociais*. São Paulo: IEE, 2008