

ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS

DEFESA DE DIREITOS E INOVAÇÃO SOCIAL
NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19
RELATÓRIO DE PESQUISA-AÇÃO



ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS

DEFESA DE DIREITOS E INOVAÇÃO SOCIAL
NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19
RELATÓRIO DE PESQUISA-AÇÃO



PUCPR
GRUPO MARISTA



NDH PUCPR
NÚCLEO DE DEFESA HUMANITÁRIA



**ASSISTÊNCIA SOCIAL
E DEFESA DE DIREITOS**
COVID-19



CNPq
Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico

BRDE



JUNHO
2024

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ

Reitor

Ir. Rogério Renato Mateucci

Pró-reitora de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação

Profa. Dra. Paula Cristina Trevilatto

Pró-reitor de Missão, Identidade e Extensão

Prof. Dr. Fabiano Incerti

Decano da Escola de Educação e Humanidades

Prof. Dr. Cesar CandiOTTO

Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas (PPGDH)

Profa. Dra. Maria Cecília Barreto Amorim Pilla

Coordenadora do Curso de Serviço Social

Profa. Dra. Andrea Luiza Currallinho Braga

Coordenadora do Núcleo de Direitos Humanos

Profa. Dra. Jucimeri Isolda Silveira

PUCPRESS

Gerência da Editora

Michele Marcos de Oliveira

Edição

Susan Cristine Trevisani dos Reis

Edição de arte

Rafael Matta Carnasciali

Preparação de texto

Kristhine K. S. da Silva

Revisão

Kristhine K. S. da Silva

Capa e projeto gráfico

Rafael da Matta Hasselmann

Diagramação

Rafael da Matta Hasselmann

Apoio:

BRDE - Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, Brasil

CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO DA PESQUISA E DO NÚCLEO DE DIREITOS HUMANOS

Profa. Dra. Jucimeri Isolda Silveira.

PESQUISADORAS E PESQUISADORES DO PROJETO ASSISTÊNCIA SOCIAL E DEFESA DE DIREITOS

Profª Drª Andrea Braga (Serviço Social)

Profª Ms Angela de Fátima Ulrich Jeiss (Serviço Social)

Profª Dra Denise Colin (Serviço Social)

Fernanda Frensch Bayer (Mestranda do PPGDH)

Luísa Darif Hatschbach de Siqueira (Pibic)

Laura Schlichta de Gouveia (Pibic)

Profª Ms Marcia Terezinha de Oliveira (Serviço Social)

Profª Drª Maria Izabel Sheidt Pires (Serviço Social)

Profª Drª Solange Fernandes (Serviço Social)

Dr Tiago Claudino Barbosa (pesquisador colaborador)

Pesquisadoras colaboradoras em Comunicação:

Laísa Silveira Martins de Oliveira (Publicitária/PUCPR)

Thaise Silveira Martins de Oliveira (Especialista em Marketing Estratégico/LAB SOCIAL/PUCPR)

PESQUISADORAS E PESQUISADORES DO NÚCLEO DE DIREITOS HUMANOS

Profa Dra Amélia Sampaio Rossi (Direito/PPGDH)

Profa Dra Andrea Braga (Serviço Social)

Profa Dra Angela de Fátima Ulrich Jeiss (Serviço Social)

Prof Dr Cezar Bueno (Ciências Sociais, PPGDH)

Profa Dra Darli Sampaio (Filosofia)

Profa Dra Denise Colin (Serviço Social)

Profa Dra Jaci Souza CandiOTTO (Teologia/PPDH)

Profa Dra Jucimeri Isolda Silveira (Serviço Social, PPDH)

Prof Dr Lindomar Boneti (Ciências Sociais, PPGDH)

Profa Dra Marcia Terezinha de Oliveira (Serviço Social)

Profa Dra Maria Cecília Barreto Amorim Pilla (História/PPDH)

Profa Dra Mirian Célia Castellain Guebert (Pedagogia/PPDH)

Prof Dr Rodrigo Alvarenga (Filosofia, PPGDH)

Prof Dr Sergio Nascimento (Filosofia, PPGDH)

Profa Dra Valquiria Elita Renk (Ciências Sociais/PPDH)

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central
Edilene de Oliveira dos Santos CRB/9- 1636

A848
2024

Assistência social e direitos humanos: defesa de direitos e inovação social no contexto da pandemia de Covid-19: relatório de pesquisa-ação / Organizadora: Jucimeri Isolda Silveira. -- Curitiba : PUCPRESS, 2024 156 p. : il. ; 23 cm

Vários autores
Inclui bibliografias
ISBN 978-65-5385-113-9 (PDF)

1. Assistência social. 2. Direitos humanos. 3. COVID- 19, Pandemia de 2020. I. Silveira, Jucimeri Isolda.

24-173

CDD 23. ed. – 361

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
--------------------	---

PARTE 1

DEFESA DE DIREITOS E ASSISTÊNCIA SOCIAL: CENÁRIO DE DESPROTEÇÕES SOCIAIS E AÇÕES DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19	14
--	-----------

INTRODUÇÃO	15
------------------	----

Evidências da meritocracia, do darwinismo social na Assistência Social: para compreender os retrocessos na proteção social	16
Desorganização e tentativa de inviabilização do Sistema Único de Assistência Social	20
Agenda de reconstrução dos direitos humanos e da proteção social não contributiva durante e pós-pandemia.....	26
Considerações finais	30
Referências	31

PESQUISAS E PROJETOS DESENVOLVIDOS PELO CURSO DE SERVIÇO SOCIAL NA PANDEMIA E INTEGRADOS EM ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS	35
---	----

Estágio em Serviço Social e Pesquisa Ação.....	36
Projetos integrados em Assistência Social e Direitos Humanos	45
Considerações finais	53

MAPA COLABORATIVO: O USO DA TECNOLOGIA PARA ENSINO E INTERVENÇÃO PROFISSIONAL E O GEOPROCESSAMENTO DE REDES DE PROTEÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO NO NDH-PUCPR.....	55
--	----

Aspectos iniciais	55
Os projetos de geoprocessamento do NDH-PUCPR	59
O Mapa Colaborativo da Rede de Proteção da Assistência Social e Ações Solidárias de Curitiba.....	60

O Mapa da Rede de Proteção Social do município de São José dos Pinhais - PR.....	65
Considerações finais	72
Referências	72

A GOVERNANÇA E A INTEGRAÇÃO REGIONAL NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19 NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA ... 75

Introdução	75
A integração metropolitana no enfrentamento à pandemia	77
Considerações finais	82
Referências	82

PARTE 2

ANÁLISE DA SITUAÇÃO SOCIOECONÔMICA E DA EVOLUÇÃO DOS BENEFÍCIOS SOCIOASSISTENCIAIS NO BRASIL E EM SUAS REGIÕES DURANTE A PANDEMIA 85

Notas metodológicas do estudo da realidade social brasileira e das regiões no contexto da pandemia	85
Fontes e indicadores utilizados	86
Economia, emprego e renda no Brasil.....	87
Gênero, raça, escolaridade e jovens – desigualdades e impactos da pandemia.....	95
Pobreza, insegurança alimentar e benefícios socioassistenciais no Brasil.....	107
Conclusão.....	127
Economia, renda e emprego nas regiões do Brasil.....	128
Pobreza, insegurança alimentar e benefícios sociais nas regiões do Brasil.....	134
Referências	153

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa e Rede de Serviços Covid-19 em Curitiba	63
Figura 2 – Mapa da rede de proteção social de São José dos Pinhais: territórios de CRAS.....	67
Figura 3 – Mapa da rede de proteção de São José dos Pinhais: territórios e equipamentos.....	68

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – PIB per capita do Brasil – em dólares de 2017 corrigidos pelo poder de compra.....	88
--	----

Gráfico 2 – Taxa de desocupação média do Brasil – em %	89
Gráfico 3 – Rendimento médio mensal de todos os trabalhos no Brasil – 14 anos ou mais – em R\$ de 2021	92
Gráfico 4 – Rendimento domiciliar per capita médio de todas as fontes no Brasil – reais de 2020	93
Gráfico 5 – Índice de Gini da renda domiciliar per capita no Brasil.....	94
Gráfico 6 – Taxa de participação na força de trabalho no Brasil por gênero – 14 anos ou mais – em %	96
Gráfico 7 – Taxa de desocupação por gênero no Brasil – em %	97
Gráfico 8 – Rendimento médio de todos os trabalhos por gênero – em R\$	98
Gráfico 9 – Taxa de desocupação por raça e gênero no Brasil – em %	100
Gráfico 10 – Rendimento médio mensal de todos os trabalhos no Brasil por cor da pele – 14 anos ou mais – em R\$ de 2021	101
Gráfico 11 – Rendimento mensal médio do trabalho por nível de escolaridade – R\$ de 2021	102
Gráfico 12 – Taxa de desocupação de jovens adultos de 18 a 24 anos – em %	103
Gráfico 13 – Rendimento médio mensal de todos os trabalhos – jovens adultos e trabalhadores em geral.....	104
Gráfico 14 – Taxa de pobreza extrema no Brasil – em %.....	108
Gráfico 15 – Taxa de pobreza do Brasil – em %	109
Gráfico 16 – Taxas de pobreza antes e depois dos benefícios sociais em 2021 – em %	110
Gráfico 17 – Taxa de pobreza extrema por gênero – em %.....	111
Gráfico 18 – Pobreza extrema por cor da pele – em %	112
Gráfico 19 – Pobreza extrema por gênero e cor da pele – em %.....	113
Gráfico 20 – Pobreza extrema por faixa etária – em %.....	114
Gráfico 21 – Pobreza extrema por nível de escolaridade – em %	115
Gráfico 22 – BPC Idosos, BPC PCD e PBF no Brasil – em milhões	116
Gráfico 23 – BPC Idosos, BPC PCD e PBF no Brasil – por 100 mil habitantes.....	117
Gráfico 24 – Número de benefícios do PAB concedidos – em milhões.....	119
Gráfico 25 – Benefícios do PAB no Brasil – por 100 mil habitantes	120

Gráfico 26 – Benefícios do PBF e do PAB concedidos no Brasil – em milhões.....	121
Gráfico 27 – Percentual das famílias pobres ou extremamente pobres inseridas no Cadastro Único que recebiam o PAB – em %	122
Gráfico 28 – Valor médio concedido PBF e PAB – em R\$ correntes.....	123
Gráfico 29 – Valor médio dos benefícios PBF e PAB – em R\$ em agosto de 2022 ...	124
Gráfico 30 – Número de benefícios eventuais concedidos no Brasil	125
Gráfico 31 – Insegurança alimentar no Brasil – em % dos domicílios	126
Gráfico 32 – Rendimento médio mensal real domiciliar per capita por região – em R\$	128
Gráfico 33 – População com rendimento por região – em %	129
Gráfico 34 – Taxa de participação no mercado de trabalho – em % com 14 anos ou mais	130
Gráfico 35 – Renda média mensal de todos os trabalhos das pessoas ocupadas com 14 anos ou mais – em R\$	131
Gráfico 36 – Índice de Gini da renda per capita domiciliar por região	132
Gráfico 37 – Taxa de desocupação por região – 14 anos ou mais	133
Gráfico 38 – Taxa de pobreza extrema (menos de US\$ 1,9 ao dia per capita) – em %	134
Gráfico 39 – Taxa de pobreza em 2021 por estado (< R\$ 497 mensais per capita) – em %	136
Gráfico 40 – Taxa de pobreza extrema (< US\$ 1,9 per capita ao dia) por região antes e após benefícios sociais em 2020 – em %	137
Gráfico 41 – Redução percentual na pobreza extrema antes/após benefícios sociais – em %	138
Gráfico 42 – Percentual da população beneficiada pela AE em junho de 2020 – em %	140
Gráfico 43 – BPC Idosos por região – por 100 mil habitantes.....	141
Gráfico 44 - BPC PCD por região - por 100 mil habitantes	142
Gráfico 45 – Benefícios do PBF por região – por 100 mil habitantes.....	142
Gráfico 46 – Número de beneficiários PAB e PBF por região – em milhões.....	143
Gráfico 47 – Beneficiários do PAB e PBF por região – por 100 mil habitantes	144
Gráfico 48 – Benefícios do PBF e PAB por região – em milhões.....	145

Gráfico 49 – Percentual de cobertura do PAB das famílias pobres e extremamente pobres inseridas no Cadastro Único – abril de 2022 – em %	145
Gráfico 50 – Benefícios eventuais concedidos por região – em milhares	146
Gráfico 51 – Insegurança alimentar no Centro-Oeste – em % dos domicílios	147
Gráfico 52 – Insegurança alimentar no Norte – em % dos domicílios	148
Gráfico 53 – Insegurança alimentar no Nordeste – em % dos domicílios	149
Gráfico 54 – Insegurança alimentar no Sudeste – em % dos domicílios	150
Gráfico 55 – Insegurança alimentar no Sul – em % dos domicílios	151

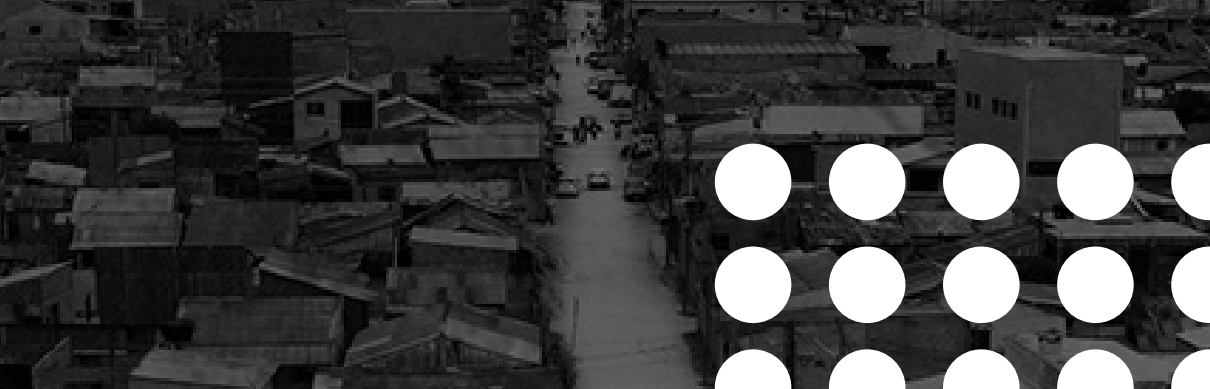
LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Fontes e indicadores utilizados	86
--	----

LISTA DE QUADROS

Tabela 1 – Pobreza extrema, renda média e distribuição de renda com e sem AE – julho de 2020	118
--	-----





APRESENTAÇÃO

O Núcleo de Direitos Humanos (NDH) da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), integrado ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas (Mestrado e Doutorado) e aos Cursos de Graduação da Escola de Educação e Humanidades, desenvolve pesquisa e inovação social desde 2013, por meio de metodologias participativas e de impacto social e territorial, com fomento da atuação colaborativa e ativa dos sujeitos de direitos e de parceiros engajados. Por isso, procuramos atuar em redes que envolvem a comunidade, a universidade, o poder público e a iniciativa privada.

Pontifícia Universidade Católica do Paraná vista de cima





Fonte: Telescópio TV.

A pandemia da Covid-19 afetou toda a humanidade, mas atingiu, especialmente, as populações que vivenciam situações de maior desigualdade, vulnerabilidade e desproteção. Algumas lições foram aprendidas neste processo, como a necessidade de construção de sistemas de proteção social, com previsão e mecanismos que se adaptem às situações de choque. As adaptações e repostas no campo dos direitos humanos e das políticas públicas, demandam, assim, integração de esforços para mitigar os efeitos de crise e encontrar novos caminhos.

Organizações que protegem e promovem os direitos humanos alertaram a sociedade e os governos sobre medidas fundamentais para mitigar e enfrentar a crise provocada pela pandemia. Órgãos como as Nações Unidas e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, ligada à Organização dos Estados Americanos, estimularam os países a encontrar soluções que respeitassem a democracia, a participação social e os direitos humanos, o que inclui a necessidade de estruturação de políticas públicas integradas e permanentes.

A agenda dos direitos humanos é ampla e depende de medidas urgentes e planejadas para proteger a saúde das populações, garantir segurança de renda e sobrevivência, adotar políticas econômicas ambientalmente sustentáveis e socialmente justas, com promoção da diversidade humana e

da soberania. Dentre os desafios globais destaca-se a estruturação de sistemas de proteção social universais, distributivos e democráticos, com efetiva redução das desigualdades sociais, étnico-raciais, de gênero e territoriais. Tais desigualdades e desproteções afetam as infâncias, juventudes, as mulheres, as pessoas idosas, pessoas com deficiência, migrantes, refugiados e apátridas, pessoas em situação de rua, povos das águas e da floresta, todos aqueles e aquelas em condição mais desigual e que habitam territórios mais precarizados.

A proteção social universal e integralizada, foco das pesquisas integradas no NDH, é fundamental em qualquer contexto de choque e emergência, especialmente se promover economias locais, fortalecer relações em sociedade, garantir acesso à saúde, à educação, à assistência social, à moradia, à segurança alimentar, entre outros direitos e seguranças sociais.

Em 2020, adaptamos nossos projetos e desenvolvemos novas iniciativas no âmbito do Núcleo de Direitos Humanos. Foram realizadas ações emergenciais e estruturantes para apoiar os diferentes atores no enfrentamento da pandemia. No meio digital, atuamos fortemente na promoção de webinários e lives, sobre segurança da renda, racismo e pensamento decolonial, relações de trabalho, direitos das infâncias e juventudes, das mulheres, da população em situação de rua, entre outros temas.

No projeto Assistência Social e Defesa de Direitos, que integra o Curso de Serviço Social e o Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas, produzimos pesquisas, materiais técnicos, tecnologias sociais; e realizamos assessorias, atendimento social e ações de defesa de direitos. Nosso objetivo foi colaborar na implementação de medidas de contingência social em emergências, e na formulação de novas respostas do Estado e da sociedade, considerando o contexto pós pandêmico.

Por meio da pesquisa e da inovação social, fortalecemos as ações em Assistência Social e Defesa de Direitos, para apoiar diferentes atores, visando à ampliação dos direitos e à qualificação do Sistema Único de Assistência Social e da atuação intersetorial com demais políticas públicas. Nesse projeto, colaboramos com a construção de orientações técnicas aos municípios para a adaptação de serviços benéficos ao enfrentamento das consequências sociais da pandemia de Covid-19.

Dentre as produções técnicas produzidas pelo Núcleo de Direitos Humanos, destaca-se o Mapa Colaborativo¹, apoiado financeiramente pelo BRDE, com tecnologia de georreferenciamento de equipamentos públicos e ações e comunitárias, com a finalidade de mapear as desproteções sociais e dar visibilidades aos efeitos da crise social e econômica agravada com a pandemia.

A presente publicação reúne produções realizadas no projeto “Assistência Social e Defesa de Direitos no enfrentamento à Pandemia” e no âmbito do projeto de pesquisa aprovado pelo CNPQ (Produtividade PQ2), “Sistema Único de Assistência Social no Brasil: repercussões da colonialidade, agenda de direitos e reconstrução”. Na primeira parte, é problematizado o contexto de desproteção social, de desfinanciamento e a lógica de financiamento do SUAS, apontando para a instabilidade e redução dos recursos que ameaçaram a proteção social distributiva no país, justamente em um contexto de emergência que demandou mais proteção social. Também é apresentada uma breve sistematização da experiência de estágio e das principais ações desenvolvidas pelo Curso de Serviço Social e Núcleo de Direitos Humanos, no contexto de pandemia, com destaque para o uso de ferramentas de georreferenciamento em análises de cobertura e distribuição espacial das ações e recursos da Assistência Social, uma forma de inovação social que pode ajudar no planejamento e na avaliação de ações na área.

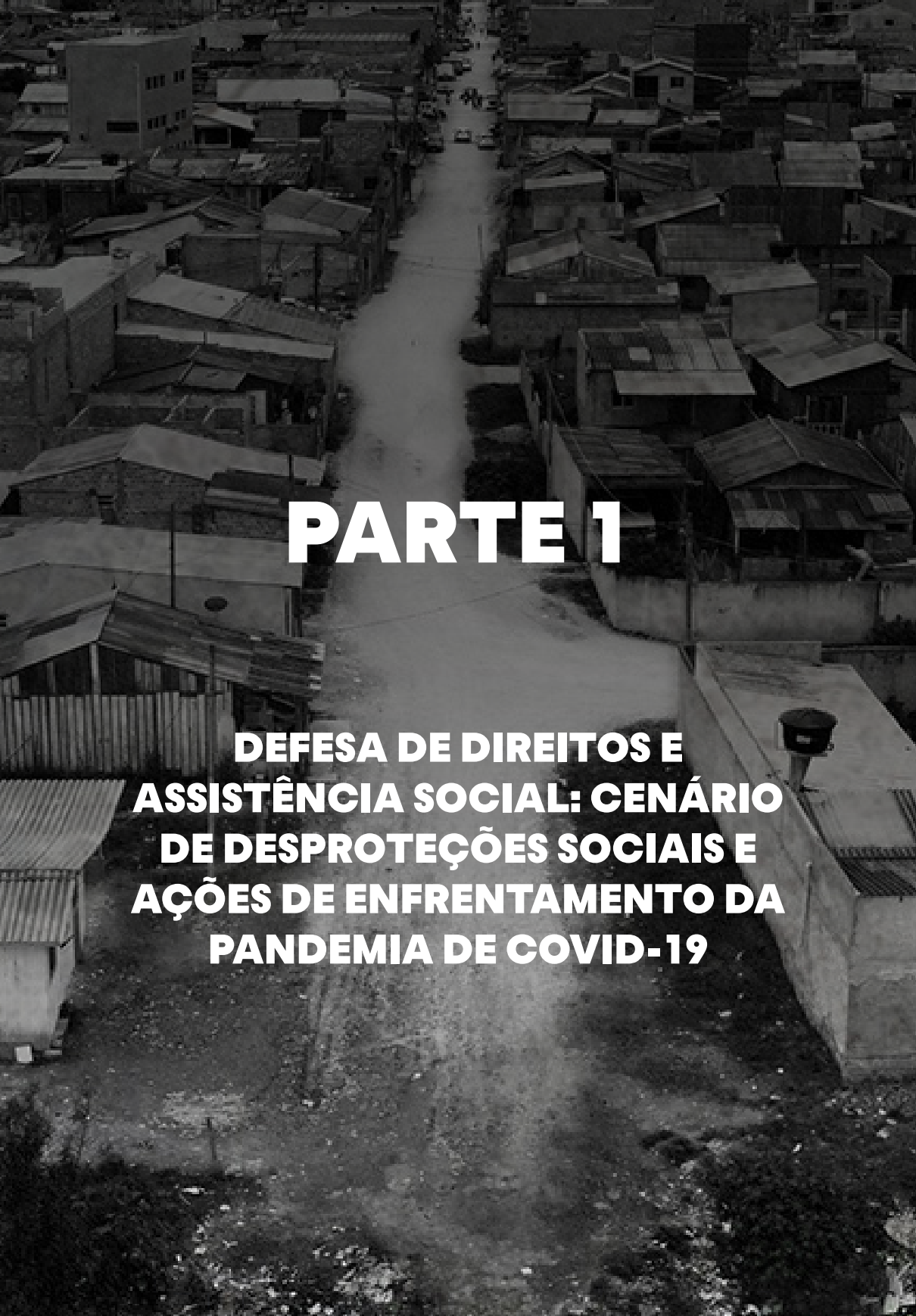
A segunda parte trata da evolução dos indicadores sociais e econômicos do Brasil e de suas regiões no contexto da pandemia e com dados atualizados até 2022, com ênfase nos indicadores macroeconômicos, de emprego e de renda nacionais no contexto da recessão econômica e crise social causada pela pandemia; nos recortes de gênero, raça, escolaridade e idade dos indicadores de desigualdade de renda e emprego, mostrando que os grupos mais vulneráveis foram desproporcionalmente afetados pela crise econômica; na evolução da pobreza e da insegurança alimentar no país no contexto da pandemia; das variáveis econômicas, de renda e emprego para cada uma das cinco regiões brasileiras, apontando desigualdades históricas e desigualdades acentuadas pela pandemia; da pobreza, insegu-

¹ Disponível em: <https://blogs.pucpr.br/ndh/pesquisa-e-acao-covid-19/mapa-de-servicos-e-solidariedade/>. Acesso em: 11 abr. 2024.

rança alimentar e a evolução e impacto dos benefícios socioassistenciais por região, com ênfase nas desigualdades regionais históricas, acentuadas pela pandemia.

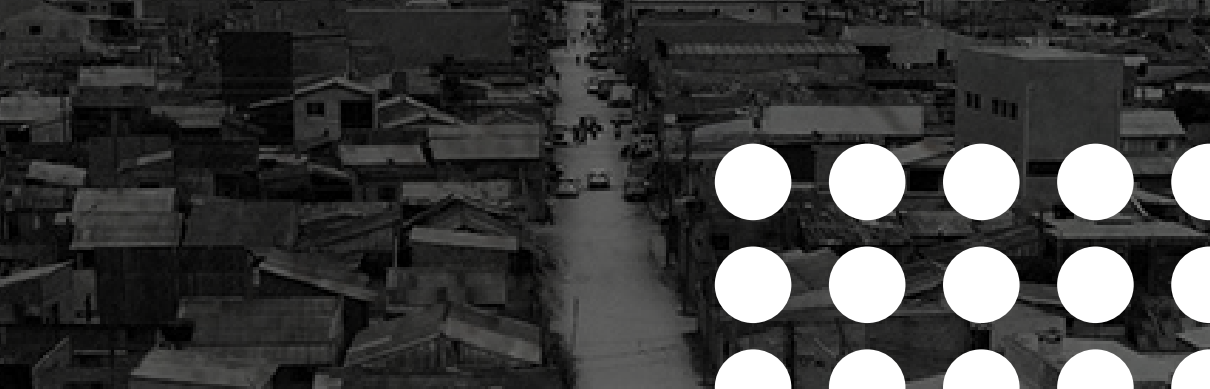
Esta publicação, realizada com recursos do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), revela parte dos esforços coletivos em manter a formação e a pesquisa de excelência e comprometidas socialmente, ao tempo em que retrata a filiação do NDH a um projeto de país justo socialmente e humanamente diverso, de um Estado com capacidades de cuidar, proteger e garantir dignidade.

Prof^a Dr^a Jucimeri Isolda Silveira
Coordenadora da pesquisa

An aerial, black and white photograph of a densely packed urban area, likely a favela. A narrow, light-colored dirt road runs vertically through the center of the image, flanked by rows of small, closely built houses with various roof types, including corrugated metal. The perspective is from a high angle, looking down the road towards the horizon.

PARTE 1

**DEFESA DE DIREITOS E
ASSISTÊNCIA SOCIAL: CENÁRIO
DE DESPROTEÇÕES SOCIAIS E
AÇÕES DE ENFRENTAMENTO DA
PANDEMIA DE COVID-19**



A DESESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DE PANDEMIA E A AGENDA DE DIREITOS EM PERSPECTIVA DECOLONIAL

Jucimeri Isolda Silveira²

INTRODUÇÃO

A pandemia ocasionada Sars-Cov-2 gerou um sofrimento coletivo pelas milhares de vidas interrompidas e configurou uma grave crise sistêmica, considerando fatores sanitários, sociais, ambientais e econômicos, exigindo respostas urgentes dos governos dada a situação de choque, comprovando, com repercussões globais, a necessidade de sistemas de proteção social. Entretanto, no caso do Brasil, o que se verificou foi a adoção de políticas residuais, que produziram mortes, violações dos direitos, aprofundamento da desigualdade, aumento da fome e da pobreza, expressões mais evidentes da questão social.

Este texto resulta das pesquisas em assistência social e direitos humanos e busca analisar o processo de retomada de concepções conser-

² Doutora em Serviço Social (PUCSP), Mestra em Sociologia (UFPR). Professora do Programa de Pró-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas (Mestrado e Doutorado) e do Curso de Serviço Social da PUCPR, e professora colaboradora do Doutorado em Humanidades da Universidade Católica de Moçambique.

vadoras em âmbito federal, o desmonte e a desorganização político e institucional do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com impactos que reduziram a capacidade de o Estado enfrentar as expressões da desigualdade agravadas na pandemia, notadamente a pobreza. Ao final, são reafirmadas as características que asseguram à política de assistência social seguranças vinculadas às funções protetivas, bem como a agenda de desafios políticos e programáticos para o pleno restabelecimento do pacto federativo cooperativo no SUAS e do sistema de proteção social mais amplo, a partir de diretrizes fundamentais em proteção social, como a universalidade, a garantia de um fundo público sustentável e a democracia deliberativa fortalecida.

Evidências da meritocracia, do darwinismo social na Assistência Social: para compreender os retrocessos na proteção social

A análise das consequências sociais da crise agravada no contexto da pandemia de Covid-19 demanda a compreensão da vivência, no caso brasileiro, de uma má gestão da crise sanitária com repercussões dramáticas. Essa realidade explicitou as duras consequências do modelo ultra neoliberal associado às políticas reacionárias, o que gerou o aprofundamento da questão social, engendrada nas determinações do padrão moderno-colonial-patriarcal, que ideologicamente contribui para a reprodução de preconceitos, silenciamentos, discriminações e opressões; contexto que condiciona a reprodução das expressões de desigualdade, das opressões de povos originários e de pessoas e populações consideradas desvirtuadas do padrão hegemônico, justificado/naturalizado por um projeto de sociedade que se mantém colonial (Quijano, 2005).

A análise das políticas governamentais no período da pandemia permite identificar a retomada de perspectivas com traços eugenistas e racistas, alimentadas por narrativas LGBTQIA+fóbicas, machistas, misóginas e autoritárias. As concepções hegemônicas se traduzem na retomada de propostas que se materializam em paradigmas segregadores, disciplinadores, em instituições que preservam seu papel colonizador de formas de ser, crer e pensar. Algumas evidências podem ser destacadas: (i) políticas voltadas ao controle das famílias pobres; (ii) a defesa de práticas de higiene social; o incentivo irrestrito às comunidades terapêuticas centradas na lógica proibicionista/segregadora em detrimento da atenção psicossocial e comunitária; (iii) o desmonte da

rede de saúde pública e de dispositivos como consultório de rua; a proposta de uma educação domiciliar; (iv) o desmonte dos sistemas públicos, como saúde, educação e assistência social; (v) o Decreto n. 9.759/19, cuja finalidade era extinguir colegiados, comissões e conselhos participativos; (vi) a edição da Portaria n. 457/2021, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, com objetivo de modificar Política Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3); (vii) a extinção do Programa Bolsa Família e lançamento do Auxílio Brasil, com reforço da meritocracia, à centralização da gestão; previsão de compra de vagas em creches diante do esforço das famílias em eventual inserção no mercado de trabalho; (viii) o lançamento da Medida Provisória n. 1045/21, que instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, submetendo o jovem a uma condição de indignidade, pois estabelecia uma nova modalidade de precarização do trabalho, sem proteção.

As decisões governamentais encontravam sintonia com o chamado darwinismo social, que pressupõe que os seres humanos são, por natureza, desiguais, diferenciados por aptidões que conformam assimetrias entre superiores e inferiores, aptos e inaptos. Por consequência, temos uma sociedade hierarquizada, sendo que no topo da pirâmide social concentram-se justamente os mais aptos, aqueles que possuem o mérito de concentrar poder e prestígio. Em termos de políticas públicas a meritocracia passa a ser a plataforma política, o que reforça uma tendência de configuração de um Estado gerencial para o capital e penal para a população mais pobre (Silveira; Bonetti; Colin, 2016).

O darwinismo social pode ser compreendido como a aplicação das chamadas leis da teoria da seleção natural de Darwin, a partir da mentoria de Spencer (1820-1903), que inclusive justificava que o Estado não deveria prover auxílios sociais e defendia a mortalidade precoce dos mais pobres como algo natural, como uma forma de seleção natural. A crítica ao racismo científico é fundamental para compreender o contexto pandêmico, sobretudo pela vinculação entre o ultra neoliberalismo e o conservadorismo com traços autoritários. É possível identificar nexos entre as perspectivas teóricas com as práticas de desprezo da população em situação de pobreza, em situação de rua, das trabalhadoras domésticas e dos porteiros. Fica evidente o ódio a todas as pessoas consideradas fora do padrão normativo vigente, alimentadas por retóricas que desprezam a vida e debocham dos que sofrem (Silveira, 2022).

Ao mesmo tempo, foram diversas as evidências do uso de tecnologias governamentais que violam direitos. O Brasil viveu um estado de genocídio das populações que estão em condição mais desigual, comprovando-se, de modo cruel, o quanto a pandemia afetou desproporcionalmente a sociedade³. Foi possível evidenciar que a gestão governamental inviabilizou acesso a direitos fundamentais, como renda, segurança alimentar e acolhimento, impactando a população mais vulnerável.

É possível afirmar que a população que habita os territórios mais desiguais e precarizados nas cidades vivenciam as consequências do racismo estrutural, cultural e institucional. A conjuntura tem revelado uma realidade dramática, tendo em vista as “posturas conservadoras, reacionárias com traços fascistas”, contribuindo para o agravamento das “múltiplas formas de expressão da violência, do racismo, do machismo, da misoginia, da xenofobia, da lgbtqiafobia, do feminicídio, do extermínio da população jovem e periférica, indígena, do campo, em situação de rua”. O que se evidencia é “um ataque sistemático do Estado penal e da sociedade que reproduz o conservadorismo e as ideologias que *elegem* os inimigos e as vidas passíveis de eliminação”. Com isso, afirma-se que os territórios brasileiros sofrem as consequências do racismo de Estado que afeta os sujeitos sociais com direitos negados. “São territórios que particularizam desigualdades agravadas pelos efeitos da colonialidade, da acumulação da riqueza e poder, com consequente acesso desigual à renda, à riqueza e aos bens produzidos socialmente” (Silveira *et al.*, 2021, p. 12).

Os aumentos recentes dos dados da pobreza e extrema pobreza não ocorrem de forma proporcional entre raça e gênero no Brasil. Por exemplo, antes da pandemia, a pobreza atingia 33% das mulheres negras, 32% dos homens negros e 15% das mulheres e homens brancos; já os números da extrema pobreza são compostos de 9,2% das mulheres negras, 8,9% dos homens negros e 3,5% das mulheres e homens brancos. Em 2021, com a diminuição do valor do Auxílio Emergencial em relação a 2020, as taxas em relação à pobreza saltam para 38% para mulheres negras, 36% para homens negros e 19% para mulheres e homens brancos, aumentando

³ Até o dia 27 de maio de 2022, o Observatório de Direitos Humanos Crise e Covid-19, publicizou o seguinte panorama trágico: 30.880.512 casos de Covid-19 confirmados; 666.180 óbitos confirmados; 1.241 mortes de indígenas; 299 mortes de quilombolas. Disponível em: <https://observadhecovid.org.br/>. Acesso em: 11 abr. 2024.

significativamente em todos os grupos; as de extrema pobreza também se elevam, saltando para 12,3% das mulheres negras, 11,6% dos homens negros e 5,6% das mulheres brancas e 5,5% dos homens brancos, ou seja, aumentos próximos a 50% em todos os grupos, indicando um piora geral das condições sociais da população brasileira e a persistência de grandes diferenciais de raça e gênero em termos de pobreza (Pires *et al.*, 2021).

Em 2019, 20% da população estava em situação de insegurança alimentar, o que corresponde a mais de 43 milhões de pessoas. Porém, em 2020, a vulnerabilidade dessas pessoas se elevou ainda mais, pois houve um aumento de 15,5% no custo dos alimentos, além do crescimento do desemprego e da pobreza; ainda que o Auxílio Emergencial tenha impactado positivamente (DIEESE, 2021).

O racismo praticado pelo Estado é estrutural, já que possui vínculos com o processo colonizador e vem sendo aprofundado pelo conservadorismo hegemônico no Estado e na sociedade. A ideologização de uma racionalidade dominante, que inclusive justifique e naturalize as opressões, tem sua gênese na afirmação de verdades eurocêntricas engendradas na construção de um projeto de modernidade imposto para todas as sociedades exploradas, como é o caso do Brasil. A domesticação dos povos subalternos tem efeitos graves na atualidade, posto que o Estado opera mecanismos que agudizam as opressões e desigualdades, mantém as hierarquias sociais (Quijano, 2005).

Nesse contexto de modernidade conservadora, de implementação de políticas residuais de traços eugênicos e de apelos pela meritocracia, outros dispositivos são aplicados pelo Estado e se caracterizam como verdadeiras tecnologias de produção e gerenciamento de vidas consideradas descartáveis. Tal constatação, permite reconhecer nexos entre as ações do estado de exceção em comunidades periféricas e a ausência de políticas protetivas no contexto de pandemia, dada a ausência do Estado, as ações que buscam inviabilizar o cumprimento das medidas sanitárias de isolamento e afastamento social, com provisões e serviços que viabilizem, especialmente, o acesso à saúde, às seguranças de renda, à moradia e habitabilidade e à acolhida para pessoas com direitos violados.

A necropolítica e o necropoder permitem interpretar as formas de sujeição e subjugação da vida ao poder da morte do Estado (Mbembe, 2018).

A vida humana, no contexto do estado de exceção, reveste-se de fragilidade e se torna objeto de controle, suscetível à suspensão de direitos humanos, tendo em vista a supremacia dos interesses econômicos e políticos hegemônicos, a aplicação de medidas opressoras e violadoras de direitos humanos, o que inclui, a Emenda Constitucional n. 95/16 e o desfinanciamento, com agudização das violações dos direitos humanos e desmonte da proteção social.

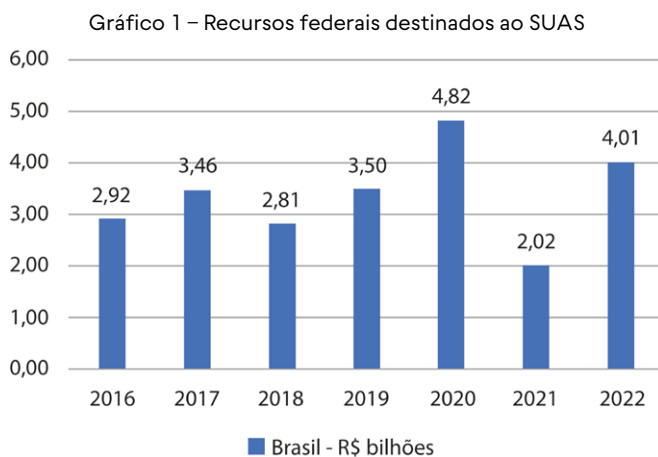
Desorganização e tentativa de inviabilização do Sistema Único de Assistência Social

A desorganização e a fragilização do SUAS, iniciadas em 2016, possuem evidências que podem ser destacadas: (i) a ausência de pactuações que resultassem em ampliação da cobertura de serviços; ii) a redução expressiva do financiamento e das transferências do Fundo Nacional de Assistência Social aos demais entes federados, especialmente aos municípios; (iii) a fragilização do comando único, da coordenação em âmbito nacional, comprometendo o pacto federativo baseado nas responsabilidades, bem das instâncias de gestão democrática, participativa e deliberativa, particularmente o Conselho Nacional de Assistência Social e a Comissão Intergestores Tripartite, desrespeitadas em suas deliberações e pactuações, a exemplo da implantação do Programa Criança Feliz, num desenho que contrariou as decisões e proposições, a não realização da Conferência Nacional de Assistência Social em 2019, o congelamento do II Plano Decenal do SUAS (2016/2026)⁴, e a extinção do Bolsa Família; iv) morosidade, residualidade e desorganização por parte do governo federal, na gestão das ações de mitigação e enfrentamento da pandemia de Covid-19; iv) desmobilização dos recursos institucionais voltados ao desenvolvimento da capacidade de gestão e de transparência no SUAS, resultando na descontinuidade dos processos de aprimoramento dos sistemas de informação, de monitoramento e avaliação, comprometendo a transparência e a inteligência de dados no SUAS, além das alterações no Cadastro Único para programas federais, com imposição de uma lógica de centralização e acesso direto por parte do usuário via smartphone, justificada como uma modernização perante os “bons” resultados atingidos com o Auxílio Emergencial.

⁴ Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2016/05/II-Plano-Decenal-de-Assistencia-Social.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2024.

Nesse contexto, não ocorreu uma ampliação dos serviços e cofinanciamentos pactuados e deliberados nas instâncias do SUAS, realidade que coincidiu com o congelamento de recursos por meio da Emenda Constitucional n. 95/16. A emergência e a situação de choque provocadas pela pandemia de Covid-19 engendrou novos e complexos desafios para o SUAS, considerando desproteções com corresponsabilidades que deveriam ser pactuadas para a garantia de cofinanciamento e a provisão pública, a exemplo de acolhimentos em Instituições de Longa Permanência para pessoas idosas; acolhimentos para migrantes e famílias; acolhimento para mulheres em situação de violência; regulação e cofinanciamento de benefícios eventuais; novas modalidades de proteção; expansão de serviços tipificados; e desenvolvimento de capacidades de gestão.

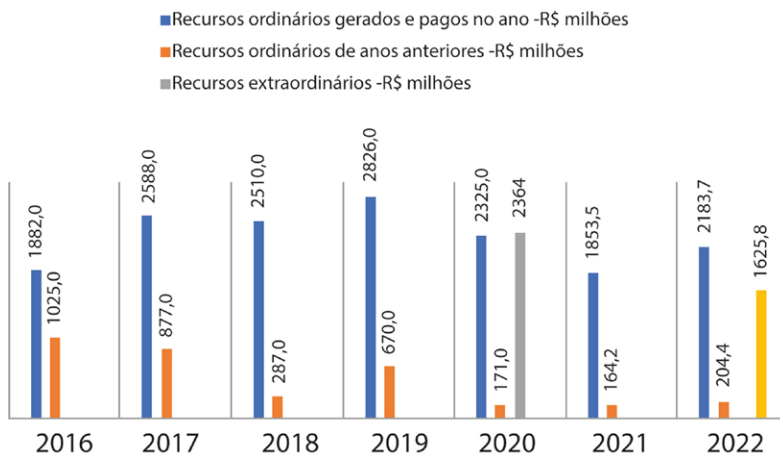
A análise do financiamento do SUAS e da cobertura dos serviços e benefícios permite identificar:



Fonte: SUAS (2023).

O gráfico anterior totaliza recursos ordinários, extraordinários, regulares e emendas parlamentares. Ocorreu um leve aumento em 2017, uma queda em 2018 e uma recuperação em 2019. Em 2020 observa-se um aumento de 37,7%, tendo em vista os recursos extraordinários para combate à Covid-19. Em 2021 ocorreu uma queda de 58,1%, dada a descontinuidade dos recursos extraordinários. Já o aumento em 2022 acontece devido às execuções das emendas parlamentares, cenário que pode ser mais bem identificado no gráfico a seguir.

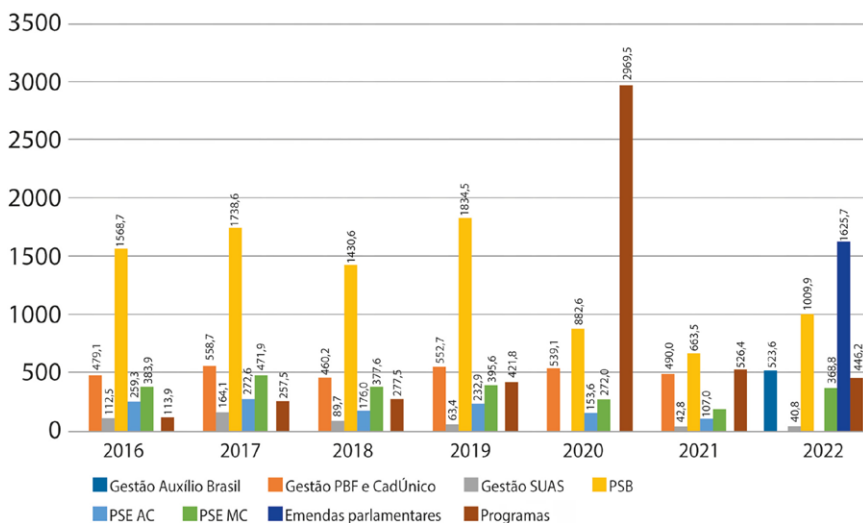
Gráfico 2 – Recursos federais detalhados



Fonte: SUAS (2023).

O que se observa é uma redução dos recursos ordinários justamente num contexto de maior crise. Destaca-se que 40,5% dos recursos totais de 2022 foram emendas parlamentares, recursos não regulares e que não necessariamente se repetem. O gráfico a seguir demonstra a tendência de desfinanciamento do SUAS.

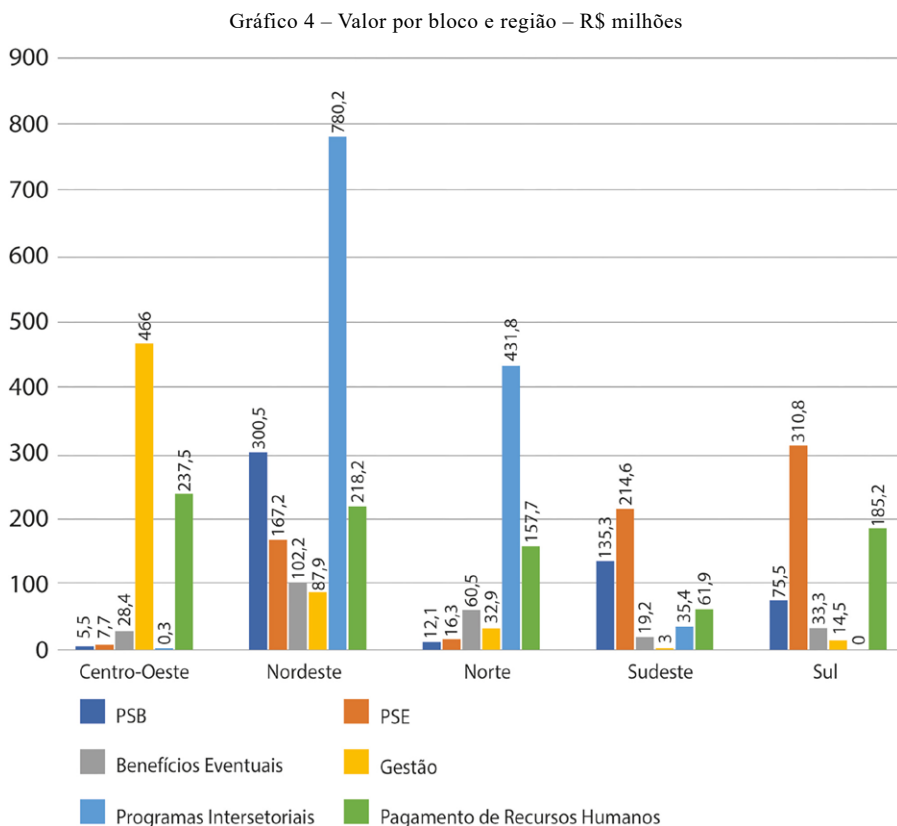
Gráfico 3 – Recursos federais detalhados por bloco



Fonte: SUAS (2023).

Observa-se uma tendência preocupante de redução dos recursos, principalmente daqueles destinados para a proteção social básica, o que ensejou diversas ações de mobilização dos atores do SUAS. A instabilidade nas execuções se observa na proteção especial, uma redução expressiva para gestão e um aumento em programas, principalmente para o Criança Feliz, e emendas parlamentares.

Quanto aos recursos estaduais, destaca-se que em 2022, segundo estudos do Fonseas, o país acumulou R\$ 3,55 bilhões nos FEAS das unidades federativas. A liderança, como esperado, é do Sudeste, seguido do Nordeste, Norte, Centro e Sul, com valor reduzido. No gráfico a seguir, é possível identificar a tendência das execuções.



Fonte: Câmara Técnica do Fonseas (2023).

Percebe-se uma baixa execução no cofinanciamento de serviços, com maior execução da Proteção Social Básica no Nordeste e da Proteção Social Especial nas regiões Sul e Sudeste. Ocorre um baixo cofinanciamento de Benefícios Eventuais e de serviços no Centro Oeste e Norte, e elevada execução em programas intersetoriais.

A análise comparada entre as pesquisas de 2019 e 2022 aponta algumas tendências que possuem relação com a pandemia e com o desfinanciamento federal: o Benefício Eventual em 2019 era de 24 milhões, em 2022 foi para 243,6 milhões; a Proteção Social Especial passou de 415 milhões em 2019 para 716,6 milhões em 2022 – só o Sul registrou 310 milhões; a Proteção Social Básica passou de 323 milhões, em 2019, para 523,4 milhões – só o Nordeste registrou 300 milhões; a Gestão passou de 174 milhões, em 2019, para 516,4 milhões – o Centro Oeste registrou 466 milhões; os Programas Intersetoriais passaram de 51 milhões para 1,2 bilhão – só o Nordeste registrou 780 milhões.

Observa-se um aumento significativo de recursos estaduais, mas uma grande heterogeneidade, sendo necessário avaliar a cobertura e a regularidade dos repasses fundo a fundo, visando ao fortalecimento do pacto federativo e à ampliação da proteção social.

O financiamento e o orçamento são obrigatórios e compreendidos como instrumentos para uma gestão de compromissos e responsabilidades dos entes federativos à garantia dos direitos socioassistenciais, contemplando as especificidades regionais do país. O SUAS foi desfinanciado, e quem mais sofreu as consequências foi a população. É preciso compreender que a programática neoliberal subordinou os direitos e as políticas sociais às medidas de austeridade, que agravaram as desigualdades, produziram fome, pobreza e desproteção social.

O desfinanciamento federal do SUAS, ocorrido a partir de 2016, com a Emenda Constitucional n. 95/16, e a destinação de recursos para programas paralelos, a partir de 2018, representou uma absoluta ruptura do pacto federativo e uma violação dos direitos.

O orçamento da Seguridade Social, conforme o artigo 165, parágrafo 5º, inciso III, deveria ser elaborado “de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamen-

tárias e assegurada a cada área e gestão de seus recursos” (art. 195, § 2º). Previsão constitucional que vinha sendo letra morta.

Importante lembrar que as principais premissas do financiamento do SUAS são:

- Alocação de recursos próprios pelas esferas de governo (União, estados, Distrito Federal e municípios) destinados à assistência social.
- Garantia das transferências fundo-a-fundo entre as esferas de governo para a efetivação do cofinanciamento de forma regular e automática.
- Uma gestão orçamentária e financeira coerente com as demandas da sociedade, com comando único e controle social.

O SUAS adota mecanismos que garantem a continuidade dos serviços, expansões progressivas e sustentabilidade orçamentária e financeira, tendo como regras elementares:

- Financiamento baseado nas corresponsabilidades dos entes federados.
- Repasse regular e automático fundo a fundo.
- Financiamento organizado em pisos e blocos, permitindo maior flexibilidade na execução e coerência com planejamento local.
- Pactuação intergestores para a definição de critérios e corresponsabilidades.
- Propostas orçamentárias inscritas no ciclo orçamentário (PPA, LDO e LO) e no planejamento em cada esfera de governo.
- Orçamento e financiamento submetidos ao controle social.

Por isso existem emergências orçamentárias e regulatórias no SUAS que precisam ser solucionadas. É preciso alcançar o patamar de aproximadamente 8 bilhões para manter as pactuações e expandir. É necessário garantir uma revisão de custos e revitalizar as unidades públicas, as quais foram absolutamente sucateadas nos últimos anos. É necessário regularizar o cofinanciamento pactuado em 2015 e iniciar um novo pacto de aprimoramento; ampliar e garantir regularidade nos repasses e aprimorar os critérios dos incentivos de Gestão do SUAS e do Programa Bolsa Família.

Nesse sentido, é imprescindível regulamentar a vinculação de recursos nas três esferas de governo, seja pela aprovação da PEC n. 383/17 ou na imediata construção de uma iniciativa do governo federal que viabilize a vinculação de recursos e a sustentabilidade do SUAS. Ao mesmo tempo, é fundamental a adoção de medidas que avancem na regulamentação da necessária desvinculação dos recursos orçamentários relativos à assistência social das restrições de gastos, conforme definição no arcabouço fiscal, e sobre a necessária alteração legislativa do percentual de gastos com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), na qual a assistência social é reconhecida como serviço essencial. Outras pautas urgentes estão relacionadas à revogação da Emenda Constitucional n. 95/16 e a interdição de todos os projetos que buscam reduzir o papel do Estado e subordinar os direitos ao ajuste fiscal.

É preciso reconhecer que, desde a transição de governos e das primeiras e urgentes respostas, ocorreram esforços do Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome de promover condições políticas e institucionais para a reconstrução coletiva do SUAS, do desenho do Bolsa Família, com garantia de uma renda familiar permanente, da rápida reorganização do Cadastro Único, do diálogo interfederativo. No campo do financiamento, a imediata recuperação de mais de 2 bilhões se coloca, sem dúvidas, como grande avanço e concretização de um compromisso do governo federal com a Assistência Social. Mas é preciso avançar mais e rapidamente diante da realidade social e das demandas por proteção social e por direitos.

Agenda de reconstrução dos direitos humanos e da proteção social não contributiva durante e pós-pandemia

Os movimentos sociais e as organizações em direitos humanos apresentaram, em diferentes espaços de controle democrático e formulação de políticas públicas, medidas necessárias para o enfrentamento das consequências sociais da pandemia, e que se aplicam a outras emergências, com destaque para a sustentabilidade das políticas públicas consideradas essenciais: como a suspensão de mandados de reintegração de posse; a instituição de um piso emergencial para serviços essenciais (saúde, assistência social, segurança alimentar e nutricional, educação e políticas ambientais), proposta pela Coalizão Direitos Valem Mais, além de ações que permitam a

recuperação orçamentária; a instituição de uma renda básica; uma reforma tributária justa e solidária; ações urgentes para a proteção das populações mais vulneráveis e que vivem em condição mais desigual; defesa e proteção dos territórios, da diversidade e do modo de vida de povos e comunidades tradicionais, com ampliação da demarcação de terras indígenas, unidades de conservação e titulação das comunidades quilombolas e retomada da reforma agrária; disponibilização de água em assentamentos e ocupações, assim como demais insumos para prevenção do contágio; implementação de políticas de igualdade e diversidade, com efetivo combate ao racismo estrutural, ao machismo e à LGBTQIA+Fobia, mediante políticas transversais e específicas em direitos humanos; proteção especial aos defensores de direitos humanos; além de transparência e participação. Entretanto, as ações operadas no contexto da pandemia se mostraram insuficientes e contribuíram para agravar sobremaneira a fome, a pobreza e as desigualdades (Silveira, 2020; Silveira, 2022a).

As agendas e ações em defesa dos direitos humanos e das políticas sociais apontam para o pleno funcionamento das suas instâncias de participação deliberativa, o restabelecimento de suas bases estruturantes (comando único, financiamento público, repasse automático e regular fundo a fundo; pactuações e expansão qualificada; instâncias revitalizadas e com estrutura garantida para atuação nacional e interfederativa; serviços territorializados, regulações); a manutenção de serviços e expansões que enfrentem desproteções, violações e desigualdade; a integralidade dos direitos e da proteção social; a revogação de contrarreformas e a implantação de reformas que efetivamente reduzam desigualdades, como uma reforma tributária justa e solidária, com taxação de fortunas; reforma urbana, agrária, na educação, entre outras.

Cabe reforçar que, dentre as bandeiras de luta e agendas em direitos humanos e proteção social no enfrentamento da Covid-19, no caso brasileiro, destaca-se a necessária revogação da Emenda Constitucional n. 95/16, com efetiva ampliação dos recursos para as políticas sociais que compõem o sistema de proteção social brasileiro, para a garantia de uma seguridade social universal, democrática e integralizada, com um enfrentamento efetivo das desigualdades, o que supõe a revogação também das contrarreformas e a implantação de reformas que ampliem direitos. Essa agenda permanece indispensável e muito presente nas lutas sociais, no

conjunto das políticas sociais, para a sustentabilidade e materialização dos direitos garantidos no Brasil.

No caso da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei n. 8.742/93, observa-se a construção de um processo político e institucional histórico para a demarcação do direito à assistência social no âmbito do sistema protetivo brasileiro. A diretriz da descentralização político-administrativa, consubstanciada na instituição de fóruns, conselhos, instâncias de pactuação e regulação de fundos públicos, e organização da política nas três esferas de governo, é potencializada pelo marco fundamental da constituição de um sistema continuado e unificado: o SUAS.

Seguindo as diretrizes da Constituição Federal e da LOAS, o SUAS é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem como finalidade primordial a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira, como definido na Norma Operacional do Sistema Único de Assistência Social, editada em 2005 (NOB/SUAS/05) e atualizada em 2012 (NOB/SUAS/12). Como sistema estatal, possibilita uma nova dinâmica de governança democrática, tendo como diretriz primordial a universalização da cobertura de serviços e ações no âmbito local, com priorização de territórios mais desiguais.

No âmbito de sistemas de proteção social, o SUAS é notadamente uma das principais inovações institucionais do Estado brasileiro na democracia recente, especialmente pelos seguintes avanços e aspectos: i) construção de dispositivos relacionados à concepção de uma política pública estatal, particularmente na provisão de seguranças tipificadas e padronizadas em unidades públicas estatais e referenciadas nos territórios mais desiguais e precarizados quanto à provisão de políticas públicas; ii) lógica de repasses continuados e permanentes de recursos, fundo a fundo, a partir de critérios técnicos, orientados por princípios fundamentais em gestão pública e sistemas de proteção social, como a plena universalização e a integralidade da proteção, com expansões qualificadas e progressivas; iii) territorialização de serviços, visando à universalização de acessos; iv) profissionalização da prestação de serviços, com definição de bases normativas que objetivem a desprecarização das condições éticas e técnicas e dos vínculos de trabalho, visando à qualidade dos serviços prestados; v) adoção de dispositivos indutores de capacidades de gestão, com definição de parâmetros de avaliação

e de ordenamento dos municípios em níveis de gestão; vi) implantação de novos instrumentos de gestão, especialmente o Pacto de Aprimoramento do SUAS, para acelerar os objetivos da assistência social e consolidar o pacto federativo quanto às corresponsabilidades dos entes federados no cofinanciamento, na qualificação e na universalização da cobertura territorial; vii) primazia da responsabilidade estatal e regulação de novas bases para a relação com as organizações da sociedade civil na prestação de serviços e na defesa e garantia de direitos; entre outros aspectos que caracterizam a institucionalidade desse sistema de proteção com caráter distributivo e protetivo (Silveira, 2009; Silveira, 2014). Entretanto, são muitas as evidências de ataques ao SUAS e à garantia do direito à assistência social desde 2016, realidade agravada nos últimos anos (Silveira, 2022b).

É fundamental demarcar que o sistema protetivo não contributivo é composto de políticas sociais setoriais, particularmente o Sistema Único de Saúde (SUS), o SUAS e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Esse conjunto de sistemas se integram com as políticas de garantia e defesa de direitos, produzidas a partir das lutas em direitos humanos, protagonizadas por sujeitos coletivos e de direitos, como mulheres, pessoas idosas, juventude, pessoas com deficiência, povos indígenas, pessoas LGBTQIAPN+, povo negro, povos tradicionais; por movimentos sociais, organizações da sociedade civil. Desse modo, as políticas setoriais demandam forte articulação de pautas advindas das lutas sociais pela dignidade humana, pela efetivação de condições de real igualdade e liberdades plenas. Daí a importância da reconstrução das políticas sociais e do Estado, diante da distribuição recente e das desproteções, impulsionar medidas e políticas que enfrentem as consequências da colonialidade, do modelo moderno-colonial-patriarcal, para efetivamente reduzir as desigualdades (Silveira et al., 2021; Silveira, 2022b).

A agenda de reconstrução do SUAS e demais políticas sociais e sistemas públicos requer, inevitavelmente, aprimoramentos que dependem da efetivação das corresponsabilidades dos entes federados, com efetiva superação dos gargalos identificados nos processos avaliativos, especialmente durante a pandemia, e a implantação de inovações e pactuações que solucionem as desproteções sociais e enfrentem desigualdades, especialmente racial, de gênero e social, tendo como parâmetros os cenários socioeconômicos regionais e nacional.

Considerações finais

A reconstrução do SUAS no Brasil requer a retomada da capacidade de o Estado proteger a população, de integrar entes federados no propósito, típico do pacto federativo cooperativo, de garantir as provisões previstas legalmente e em construção no âmbito da proteção social distributiva. Por isso a urgência da qualificação dos meios necessários para a plena universalização da cobertura do SUAS, considerando as diversidades e atuando com novas estratégias, no enfrentamento das desigualdades e opressões geradoras das violações de direitos.

O parâmetro para avaliação do SUAS é a agenda ampla em direitos humanos, por ser o parâmetro da luta social pela dignidade humana, por expressar as lutas concretas que fortalecem a compreensão dos direitos como conquistas sociais cotidianas contra as opressões e desigualdades, na perspectiva emancipatória, a partir de projetos ético-políticos que integram projetos societários.

É indispensável a retomada da capacidade de o Estado prover serviços e benefícios, proteção e cuidado, o que implica a construção de um amplo, integralizado e universal sistema de proteção social, visando à prevenção e à interrupção de violações e de ciclos de pobreza, à superação da fome, com efetiva redução das desigualdades, à identificação e ao fomento de potencialidades territoriais, da diversidade humana, à implementação de reformas e políticas junto com a eliminação das desigualdade, para o fortalecimento de governanças democráticas e participação deliberativa, o que implica financiamento público adequado às coberturas planejadas, democracia fortalecida, ações transformadoras de vidas, com impactos positivos nos territórios, no campo e na cidade, na direção da emancipação humana.

Pensar o futuro da vida no campo e na cidade, a partir das lições da pandemia, requer o debate sobre a estruturação de um amplo e permanente sistema de proteção social, além de pensar soluções inovadoras e potentes para acabar com a fome e a pobreza e reduzir desproteções e desigualdades. As cidades do futuro dependem de ações no presente, do bom aproveitamento dos avanços tecnológicos para o conjunto da sociedade, de serviços públicos fortalecidos e parcerias multisetoriais ampliadas, de um pacto federativo eficaz e de participação social democrática.

A pandemia confirmou a convicção da falência do receituário neoliberal e da inevitabilidade de sistemas públicos estatais, de recursos sustentá-

veis e permanentes, de serviços e benefícios suficientes para o atendimento às demandas da população, especialmente a que vive em contextos mais desiguais que engendram vulnerabilidades e violações de direitos.

Diante das destruições recentes, é mais do que urgente fortalecer a democracia, compreendida com uma conquista inegociável e o caminho indispensável para a garantia de condições políticas e institucionais para a materialização dos direitos na vida da população, o que implica a defesa intransigente do Estado Democrático de Direito contra toda forma de autoritarismo, racismo, xenofobia, misoginia e machismo, capacitismo, aporofobia, políticas de morte, entre tantas outras expressões de preconceitos, opressões, desigualdades e violências.

Cabe, especialmente, à sociedade civil o papel de protagonizar a construção de uma nova ética em defesa dos direitos humanos, da vida, da dignidade e do bem viver. Coloca-se como desafio coletivo a construção de uma nova cultura, de políticas econômicas integradas com as sociais, na direção de uma sociedade ambientalmente sustentável, humanamente diversa e socialmente justa!

Referências

BANCO MUNDIAL. **Databank**, [s. l.], 2023. Disponível em: <https://data-bank.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD/1f4a498/Popular-Indicators>. Acesso em: 17 abr. 2024.

FONSEAS. **Diagnóstico sobre o cofinanciamento e o Pacto de Aprimoramento do SUAS dos estados do Distrito Federal**. Brasília, DF: FONSEAS, 2023.

DIEESE. **Boletim de Conjuntura**: ação emergencial para superar situação caótica. Brasília, DF: DIEESE 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimdeconjuntura/2021/boletimconjuntura26.html>. Acesso em: 17 abr. 2024.

MBEMBE, A. **Necropolítica**: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. Trad: Renata Santini. São Paulo: n-1 edições, 2018.

PIRES, L. N.; CARDOSO, L.; OLIVEIRA, A. L. Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza. **Nota de Política Econômica**, São Paulo, USP, n. 10, 2021.

QUIJANO, A. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. *In*: LANDER, E. (org.). **La colonialidad del saber**: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas. Buenos Aires: Clacso, 2005. p. 227-277. Disponível em: <http://www.sociologia.uff.br/wp-content/uploads2/2019/08/QUIJANO-An%C3%ADbal.-Colonialidade-do-poder-eurocentrismo-e-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2024.

SILVEIRA, J. I. **Assistência social em risco**: conservadorismo e luta social por direitos. São Paulo: Cortez, 2017. (Coleção Serviço Social & Sociedade, n. 130).

SILVEIRA, J. I. Cenário de enfrentamento ao Covid-19: agenda dos direitos humanos e das políticas públicas em perspectiva decolonial. *In*: CASTRO, D.; SENO, D. D.; POCHMANN, M. São Paulo: [s. l.], 2020. Disponível em: <http://abet-trabalho.org.br/wp-content/uploads/2020/05/LIVRO.CapitalismoxCovid19.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2024.

SILVEIRA, J. I. Desproteção social, desigualdades e desmonte da proteção social no contexto de pandemia. *In*: COSTA, L. C.; PREUSS, L. T.; SCHEFFER, S. M. (org.). **Seguridade Social, territórios e pandemia no Brasil e na Argentina**. Guarapuava: Unicentro, 2022b.

SILVEIRA, J. I. Direitos humanos democracia e políticas sociais: uma análise da crise social e dos retrocessos a partir da agenda de direitos. *In*: KUSMA, C.; BONGEMER, M. C. L.; SERRATO, A. C. **Religião, Laicidade e Democracia**: cenários e perspectivas. Paulinas: São Paulo, 2022a.

SILVEIRA, J. I. Direitos humanos e políticas públicas: panorama e desafios. *In*: BONETI, L. W. *et al.* (org.). **Educação em direitos humanos**: história, epistemologia e práticas pedagógicas. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2019. p. 57-76.

SILVEIRA, J. I. Profissões e Trabalho Social no Sistema Único de Assistência Social: significado histórico e projeto construído. *In*: CRUS, J. F.; ALBUQUERQUE, S. Ap. (org.). **Gestão do Trabalho e Educação Permanente no Sistema Único de Assistência Social em pauta**. Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome, 2014.

SILVEIRA, J. I. **Sistema Único de Assistência Social**: institucionalidade e processos interventivos. São Paulo: Cortez, 2009. (Coleção Serviço Social & Sociedade, n. 98).

SILVEIRA, J. I.; NASCIMENTO, S. L.; ZALAMBESSA, S. Colonialidade e decolonialidade na crítica ao racismo e às violações: para refletir sobre os desafios educação em direitos humanos. **Educ. rev.**, [s. l.], n. 37, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.71306>. Acesso em: 17 abr. 2024.

SUAS. **Portal Assistência Social nos Municípios**, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://assistenciasocialnosmunicipios.org/>. Acesso em: 17 abr. 2024.





PESQUISAS E PROJETOS DESENVOLVIDOS PELO CURSO DE SERVIÇO SOCIAL NA PANDEMIA E INTEGRADOS EM ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS

Jucimeri Isolda Silveira⁵

Andrea Luiza Curralinho Braga

Angela de Fátima Ulrich Jeiss

Denise Colin

Marcia Terezinha de Oliveira

Maria Izabel Scheidt Pires

Solange Fernandes

Supervisoras Técnicas e Pesquisadoras do Projeto

Andrea Luiza Curralinho Braga, Angela de Fátima Ulrich Jeiss, Denise Colin, Marcia Terezinha de Oliveira, Maria Izabel Scheidt Pires e Solange Fernandes.

Estagiárias/os de Serviço Social

Aline Sousa Rocha; Andressa Dall'Acqua Cordeiro; Ariane Aparecida Buher Grebor; Edson Badotti; Graziela Weber de Azevedo; Gabriel Rodrigo Zampa; Icléa Elisa de Melo; Isabela Santoro; Juliana da Costa Correa; Juliana

⁵ Professora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas (Mestrado e Doutorado) e do curso de Serviço Social. Coordenadora da Pesquisa "Assistência Social e Defesa de Direitos".

Mascarenhas Lemes; Juliana Vulcanis Rodrigues; Larissa Maria Iachenski; Lindesléa Chimchek; Luara Caron; Maria Cristina Silvino de Lima; Mariza de Siquera da Cruz; Natália Tiepolo Kochinski; Polyana Rabeche Alves Evangelista; Queriane de Paula Gama de Mello; Raune Daniele Dorce; Regiane Cristina dos Reis; Samanta dos Santos Alves; Talita Laus Henning; Tatiane Aparecida Pereira Cunha; e Viviane Dejanira Siqueira da Silva.

Estudantes de Iniciação Científica

Alessandro Fernandes Gonçalves
Amanda Barbosa
Barbarah Amandha Dias Araújo
Fernanda Frensch Bayer
Fernanda Rosa Silveira
Joao Pedro Marques Curty Lage
Laura Schlichta de Gouveia
Livia Fabiano Lourenço
Sofia Castro Teixeira

Estágio em Serviço Social e Pesquisa Ação

O Curso de Serviço Social e o Núcleo de Direitos Humanos implantaram um campo remoto de estágio em Serviço Social com o objetivo de apoiar o poder público e as organizações da sociedade civil no enfrentamento da pandemia de Covid-19 por meio da produção de estudos, pesquisas, diagnósticos, materiais técnicos, assessorias, capacitação, visando à implantação de medidas de contingência social e a novas soluções na área pós-pandemia, objetivando a proteção social de pessoas e populações vulneráveis, que tiveram seus direitos violados⁶.

Algumas atividades e entregas realizadas no período de pandemia podem ser destacadas: assessoria técnica às instituições envolvidas; proposição de dispositivos e protocolos para proteção e atenção em situações de violação de direitos; elaboração técnica de apoio à intervenção; validação das inovações e avaliação dos resultados, visando ao fortalecimento de políticas públicas estruturantes e ao reordenamento de novas modalidades de atendimento; mapeamento social de demandas, desproteção social e proposição conjunta de políticas e soluções; integração com o Comitê popular Covid-19 e demais redes na área.

⁶ Como pode ser visto no vídeo: <https://www.youtube.com/watch?v=PGryS2TDM28>.

O projeto Assistência Social e Defesa dos Direitos no enfrentamento da Covid-19 esteve integrado ao Núcleo de Direitos Humanos e ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas, sendo, portanto, desenvolvido na perspectiva de práticas inovadoras e de impacto quanto à proposição de políticas, programas e projetos de proteção e mitigação dos efeitos da pandemia. Daí a importância da interação com diversos atores, para acelerar ideias inovadoras e remodelar o funcionamento dos serviços, a atuação intersetorial, o que implica mentoria, supervisão, integração de iniciativas, com impacto social e econômico.

No contexto da pandemia foram oportunizados espaços dialógicos de identificação e solução conjunta de problemas e demandas por proteção social, com indicativos de ações e políticas públicas emergenciais e permanentes. Participaram desse espaço estudantes, pesquisadoras/es, profissionais da área, organizações, movimentos sociais e instâncias gestoras, com o intuito de construir conjuntamente estratégias, ações, ferramentas e inovações na área.

O projeto objetivou a construção colaborativa de pesquisa e assessoria, a produção de estudos, mapas sociais, boletins, materiais técnicos, minutas de legislações, entre outros, para implantar medidas de contingência social e novas tecnologias de proteção, cuidado e desenvolvimento sustentável durante e pós pandemia. Para tanto, definiram-se como objetivos estratégicos:

- i) Atuar em territórios estratégicos e mobilizar redes comunitárias e solidárias; fomentar parcerias e atuação integrada com poder público e entidades.
- ii) Desenvolver ações e novas tecnologias sociais de prevenção e combate às violências contra mulheres; mapear ações, demandas, violações de direitos no contexto da pandemia.
- iii) Produzir informações e disseminar junto ao observatório de direitos humanos (Covid-19); apoiar iniciativas e propor soluções para a proteção de pessoas em situação de rua e migrantes.
- iv) Realizar ações e soluções para a proteção das infâncias e juventudes, de pessoas idosas e mulheres.
- v) Realizar pesquisas, mapeamentos e estudos em direitos humanos e proteção social.

- vi) Fomentar ações de solidariedade no apoio aos grupos vulneráveis e entidades da área.
- vii) Realizar ações de acolhida, apoio e orientação às trabalhadoras/es da Assistência Social; realizar webinários para debates, orientações e disseminação de produções.
- viii) Desenvolver ferramentas e instrumentos de gestão e de atendimento social e intersetorial.
- ix) Produzir materiais instrucionais, como orientação para acesso à renda emergencial.

Os estudos e as pesquisas na área, a escuta à população em situação de maior vulnerabilidade social, como pessoas em situação de rua e migrantes, de gestores e profissionais permitiram a identificação de fragilidades institucionais na oferta de serviços e programas de proteção da população mais vulnerável diante dos efeitos da pandemia, tais como: insuficiências no acesso e frágil adesão aos serviços de acolhimento; fechamento de unidades públicas justamente em contexto de emergência; inexistência de um plano de contingência na maioria dos municípios; insuficiência ou ausência de moradia segura e em condições para o cumprimento das medidas sanitárias, especialmente para população em situação de rua e migrantes; ausência de espaços de higienização e acesso à segurança alimentar e nutricional para a população em situação de rua; ausência e/ou insuficiência de renda por desemprego ou barreiras no acesso ao Programa de Renda Emergencial; necessidade de potencialização de outras modalidades de acesso à renda, via arranjos produtivos, e à moradia; necessidade de implementação de mecanismos de inovação social; necessidade de orientações quanto à estruturação de planos de contingência social, tecnologias de cuidado e proteção de pessoas vulneráveis ou com direitos violados; entre outros.

Mediante os desafios que se erguem no contexto de pandemia, o Núcleo de Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica do Paraná desenvolveu uma pesquisa por meio de inserção social, sob a coordenação da professora Jucimeri Isolda Silveira, além de estratégias de articulação e composição de iniciativas do poder público e da sociedade civil. Foram debatidas e cocriadas soluções inovadoras que atendam às demandas emergenciais da população mais vulnerável, considerando os graves impactos causados pela crise sanitária, social e econômica. Para tanto, entende-se a necessidade de

uma atuação conjunta que objetive a estruturação de ações estratégicas já realizadas com entidades de referência na área para a oferta de serviços adequados à conjuntura, com aprimoramento do atendimento direto e co-criação de novos modelos de atendimento e proteção social pós pandemia.

As atividades de estágio e as reuniões com organizações da área foram realizadas em ambiente virtual de aprendizagem, com encontros semanais e planejamento de demais atividades. Além das professoras, com formação em Serviço Social, participaram do projeto profissionais, pesquisadores e estudantes da área. A equipe de pesquisadoras/es e profissionais se organizaram em equipes por referência de projeto para aprofundar seus estudos e produzir materiais coletivamente.

Borda do Campo, São José dos Pinhais



Fonte: Telescópio TV (2023).

Os grupos foram divididos por áreas de pesquisa e atuação

Incidência política e governança: no projeto Assistência Social e Defesa de Direitos foram desenvolvidas ações de incidência política com participação em redes e instâncias do Sistema Único de Assistência Social, bem como projetos que qualificam a governança democrática e o pacto federativo. O NDH esteve representado em espaços como a Frente Nacional em Defesa do Sistema Único de Assistência Social e da Seguridade Social, a Coalizão Direitos Valem Mais e o Observatório Direitos Humanos e Covid-19.

Violência contra as mulheres e defesa de direitos: foram desenvolvidas ações com o objetivo de contribuir com os profissionais que atuam na defesa dos direitos de mulheres vítimas de violências e ou que se encontrem em situação de vulnerabilidade com risco pessoal e social. Com ênfase nas políticas de assistência social, na rede de proteção social e nos protocolos de atendimento, o grupo monitorou e acompanhou os serviços oferecidos, os horários de atendimento, os meios de acesso e de contato, mantendo-os atualizados em publicação de boletins informativos via Núcleo de Direitos Humanos da PUCPR.

Violências e defesa de direitos de crianças e adolescentes: foram realizadas pesquisas on-line para mapear a rede de proteção social e buscar informações sobre a violação dos direitos das crianças, adolescentes e jovens; elaboraram-se projetos de ação interventiva como forma de atividade acadêmica; houve a participação em projetos e a realização de pesquisas direcionadas pelo NDH focadas no trabalho infantil e em redes de proteção social; participou-se também de reuniões de supervisão de estágio e de capacitações técnicas; realizaram-se entrevistas online e aplicaram-se questionários; foram elaborados boletins técnicos e outros documentos, como relatórios, atas e memórias de reuniões, formulários de entrevista e de questionário – contatando-se instituições para confirmar dados; e, por fim, houve a participação na elaboração do Mapa Colaborativo.

Direitos da pessoa idosa: diante das desproteções sociais agravadas na pandemia e dos desafios nas ofertas de acolhimento em Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs), além dos efeitos da pandemia na população idosa, foram realizadas pesquisas, materiais de orientação de funcionários, familiares e pessoas idosas das Instituições de Longa Permanência. O grupo de pesquisa participou ainda de espaços que realizam ações controle social e defesa de direitos.

Direitos da pessoa com deficiência: entre os segmentos populacionais fragilizados pela pandemia, ainda mais com a recomendação e necessidade do distanciamento social, incluem-se as pessoas com deficiência, que passaram a ser submetidas a novas ou recorrentes violações de seus direitos, acrescidas às limitações impostas por suas condições pessoais e sociais, que as colocaram mais suscetíveis a diferentes formas de violência. Nesse sentido, foram realizados estudos e ações em defesa dos direitos das pessoas com deficiência.

Migrantes e população em situação de rua e migrantes: a situação de emergência em decorrência da pandemia do Covid-19 foi agravada, considerando a baixa cobertura dos serviços e benefícios de Assistência Social, além dos efeitos de aprofundamento da desigualdade, pobreza e desproteção em decorrência das contrarreformas trabalhista e previdenciária. Esses impactos se acirraram e dificultaram as medidas de distanciamento, isolamento e sobrevivência, em especial diante da redução necessária de atividades produtivas. Tal cenário afetou, principalmente, a população em situação de rua, migrantes e moradores de periferia em situações de profunda vulnerabilidade, realidade que levou o grupo de pesquisa-ação a desenvolver estudos e ações em defesa dos direitos das pessoas com deficiência e migrantes.

Território da Caximba



Fonte: Telescópio TV (2023).

O projeto foi desenvolvido na perspectiva da inovação social, o que supõe a adoção de estratégias de problematização de problemas e fenômenos complexos; a produção coletiva de ideias e soluções aceleradas; a implementação de propostas por meio de pesquisa ação. Nesse sentido, alguns resultados foram planejados e podem ser destacados: organização do Blog no NDH para disseminação de conteúdo, pesquisas e ações na área; fomento de investidores e parceiros para apoio às organizações e comunidades atendidas; orientação na estruturação de políticas públicas em diferentes escalas; assessoria técnica às instituições envolvidas; proposição de dispositivos e protocolos para proteção e atenção em situações de violação de direitos; validação das inovações e avaliação dos resultados, visando ao fortalecimento das políticas públicas estruturantes e ao reordenamento de novas modalidades de atendimento aos públicos vulneráveis; mapeamento social de demandas, desproteções e proposição conjunta de políticas e soluções; incidência em matérias com potencial de ampliação de direitos e proteção como aluguel social, arranjos locais produtivos que possibilitem autonomia financeira e desenvolvimento local, bem como renda básica e incidência no orçamento federal; e produção de pesquisa e inovação em situações de emergência e calamidade pública.

A partir do planejamento colaborativo, alguns resultados foram alcançados: produção de informes técnicos aos municípios e equipes técnicas, bem como destinado à população para acesso à renda emergencial e serviços durante a pandemia; apoio emergencial em territórios com projetos em desenvolvimento (Caximba, Borda do Campo e Vila Torres), com fortalecimento das lideranças locais e monitoramento das ações das prefeituras; apoio na estruturação de projetos de defesa de direitos e atendimento emergencial; composição de uma rede de defesa de direitos e atendimento integrado (captação de recursos e desenvolvimento de projetos); atuação na coalizão de movimentos sociais pela revogação da Emenda Constitucional n. 95/16 (teto dos gastos) e retomada do pacto federativo; apoio na coordenação da Frente Nacional em Defesa do SUAS e da Seguridade Social; participação no Observatório Direitos Humanos e Covid-19 na Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político, na Comissão de Seguridade Social do Grito dos Excluídos Continental, no Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas em Desenvolvimento

Social da Perseu Abramo; realização de lives e webinários, composição de redes na área; produção do documentário “Vozes da Pandemia”⁷.

Capa do documentário Vozes da Pandemia



Fonte: Telescópio TV (2023).

⁷ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=QIWf_vTXfDU. Acesso em: 10 abr. 2024.

O projeto teve repercussões locais e nacionais, com destaque para: média de alcance na página do NDH: média de 10 mil pessoas alcançadas, 2 mil visualizações e 150 participantes nas lives, sendo que a maior repercussão se deu em live que contou com a participação do Unicef Brasil (mais de 100 mil visualizações); engajamento do NDH em ações de abrangência nacional e regional; mobilização e participação em ações solidárias e atendimento social. produção de flyer sobre a renda emergencial (com o apoio da Pró Reitoria de Missão, Identidade e Extensão).

O NDH desenvolveu outras ações estratégias durante a pandemia, com destaque para: Projeto Uniforças – reforço escolar para crianças e adolescentes (identificação das necessidades junto aos acolhimentos atendidos); ações solidárias no atendimento de estudantes do Cursinho Solidário; ação solidária junto às organizações que atendem à população em situação de rua e migrantes (cestas básicas, arrecadações e apoio na produção dos alimentos nas cozinhas comunitárias); Projeto Aldeia Solidária (Fórum de Direitos Humanos e Saúde Mental, Conversa Solidária); ações solidárias junto às Comunidades Vila Torres e Caximba; realização de estudos com foco na pandemia; sistematização e encaminhamento de ações da Agenda do Simpósio de Direitos Humanos; realização de diversas lives com foco nos efeitos da pandemia e direitos humanos.

Território da Caximba





Fonte: Telescópio TV (2023).

Projetos integrados em Assistência Social e Direitos Humanos

Nos contextos de pandemia e pós pandemia foram desenvolvidos ainda os seguintes projetos na área da Assistência Social e Direitos Humanos:



Portal Assistência Social nos Municípios

O projeto Portal Assistência Social nos Municípios é realizado em parceria com o Colegiado Nacional de Gestores/as Municipais de Assistência Social, com apoio da Fundação Itaú Social, da Unicef Brasil, da Confederação Nacional dos Municípios e Frente Nacional dos Prefeitos. Estão sendo realizados estudos sobre proteção social, cobertura do Sistema Único de Assistência Social no território brasileiro, considerando os indicadores de desproteção social, financiamento e custo de serviços e benefícios socioassistenciais. Esse projeto conta com apoio financeiro do Itaú Social e parceria estratégica com o Colegiado Nacional de Gestores/as Municipais de Assistência Social.

Link do projeto: <http://assistenciasocialnosmunicipios.org/>

Objetivos

- Realizar estudos sobre proteção e desproteção social nos municípios brasileiros.
- Realizar estudos sobre financiamento, desfinanciamento, subfinanciamento e custo de serviços, visando subsidiar pactos federativos na área.
- Oportunizar a disseminação e a análise de dados organizados em painéis sobre serviços geolocalizados, benefícios transferidos e transferências de recursos federais.
- Disseminar inovações institucionais em governança local e trabalho social com pessoas e famílias vulneráveis.
- Desenvolver uma ferramenta digital para diagnóstico e vigilância social (escala estadual, regional e municipal).

Publicações do portal

SILVEIRA, Jucimeri Isolda (org.). **SUAS em números**: projeto e realidade social no contexto de pandemia. Curitiba: Núcleo de Direitos Humanos da PUCPR, 2021. Disponível em: <http://assistenciasocialnosmunicipios.org/>. Acesso em: 11 abr. 2024.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda (org.). **SUAS em números**: análise do financiamento do SUAS e dos benefícios socioassistenciais. Curitiba: Núcleo de Direitos Humanos da PUCPR, 2022. Disponível em: <http://assistenciasocialnosmunicipios.org/>. Acesso em: 11 abr. 2024.



Diagnóstico do Trabalho Infantil e Ações de Enfrentamento

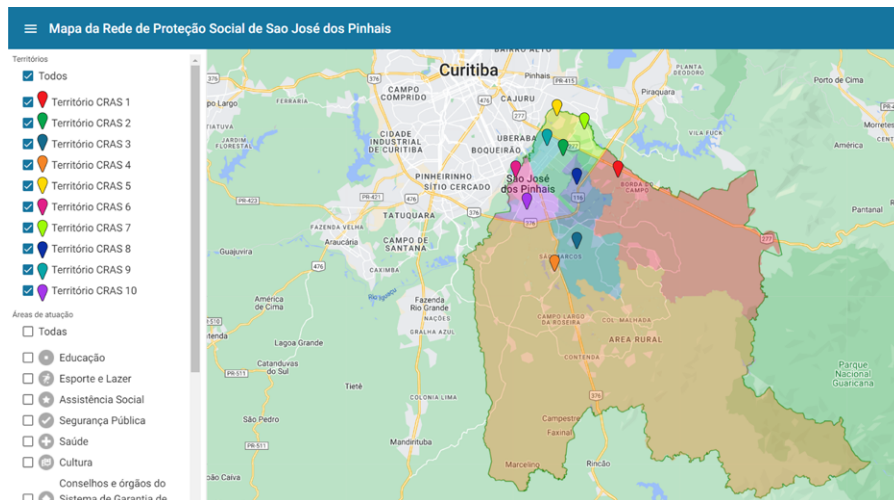
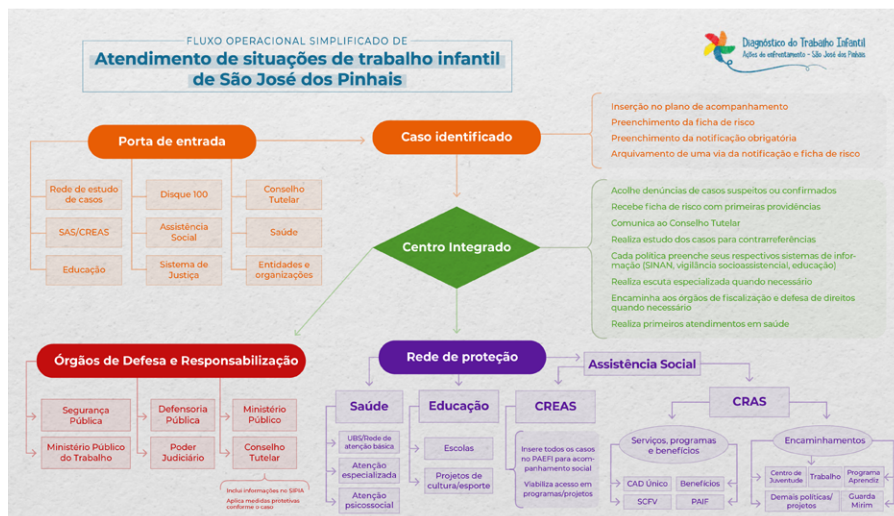
A Secretaria Municipal de Assistência Social da Prefeitura de São José dos Pinhais, a Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil e o Núcleo de Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, realizaram o “Diagnóstico da Situação do Trabalho Infantil, Ações de Enfrentamento, Capacitação e Monitoramento em São José dos Pinhais”, bem como a proposição de um “Protocolo de Atendimento”, em conformidade com as Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (AEPETI).

Ao adotar o método da pesquisa-ação em Laboratório de Inovação Social foi possível identificar os fatores que influenciam a ocorrência do trabalho infantil, além das fragilidades e das potencialidades na atuação de cada ator do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes do Município (SGDCA). Uma das principais entregas no projeto, além do relatório de pesquisa com recomendações e um mapa da Rede de Proteção, foi a proposição de um Centro Integrado de Atendimento às Crianças e aos Adolescentes em Situação de Violência. O curso de Serviço Social passou

a realizar o monitoramento e compor a rede de atores no município para a promoção dos direitos humanos.

Esse projeto contou com apoio financeiro da Prefeitura de São José dos Pinhais por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Site do projeto: <https://trabalhoinfantileprotecaaosjp.com/>.



Fonte: Mapa da Rede de Proteção Social de São José dos Pinhais (2023).

Objetivos

- Realizar diagnóstico socioterritorial por meio de pesquisa-ação sobre a incidência de trabalho infantil e cobertura da rede de proteção.
- Propor ações para o aprimoramento das políticas sociais locais e da relação com o sistema de justiça.
- Realizar capacitação para a rede de proteção local.
- Monitorar os resultados do diagnóstico do trabalho infantil e mover ações de enfrentamento.
- Apoiar na realização de audiência pública para a pactuação de ações.

Publicação do diagnóstico e protocolo

SILVEIRA, Jucimeri Isolda; COLIN, Denise (org.). **Diagnóstico do Trabalho Infantil e Protocolo de Atendimento**. Curitiba: Núcleo de Direitos Humanos da PUCPR, 2021. Disponível em: <https://trabalhoinfantileprotecaosjp.com/>. Acesso em: 11 abr. 2024.



Selo Unicef – Resultado Sistêmico 7 “Proteção Social e Atenção Integral”

A parceria de professoras do Curso de Serviço Social com o Unicef Brasil na produção de materiais que orientassem os municípios na resposta à emergência decorrente da pandemia, ensejou a formalização da cooperação técnica no projeto Selo Unicef. O projeto Selo Unicef é realizado por meio da parceria técnica entre o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o Núcleo de Direitos Humanos da PUCPR. As pesquisadoras do Curso de Serviço Social são responsáveis pela produção de conteúdo em diferentes formatos para a implementação do Resultado Sistêmico 7 (RS7), que trata da “Proteção social e atenção integral para famílias vulneráveis via serviços intersetoriais”.

O Selo UNICEF busca estimular e reconhecer avanços reais e positivos na promoção, realização e garantia dos direitos de crianças e adolescentes em municípios do Semiárido e da Amazônia Legal brasileira. O RS7 tem a finalidade de promover a capacidade de integrar ações no âmbito das proteções relacionadas à Assistência Social (proteção social básica e proteção social especial, de média e alta complexidade) e com as demais políticas sociais setoriais e de defesa de direitos, especialmente as políticas de saúde e educação, a partir dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

Este projeto conta com apoio financeiro do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef).

Site do Projeto: <https://www.selounicef.org.br/>



Objetivos

- Apoiar o Unicef Brasil na produção de materiais em diferentes formatos e orientação técnica para a implementação do Resultado Sistêmico 7.
- Promover ações que fortaleçam a proteção social e a atenção integral às famílias vulneráveis, com forte articulação intersetorial com educação, saúde e proteção social especial.
- Produzir materiais e orientar ações que permitam que os municípios cumpram as metas de ampliação de cobertura de acompanhamento social, via Centros de Referência de Assistência Social.

cia Social (CRAS), de famílias do Cadastro Único e demonstrem que priorizaram recursos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), para fortalecer a proteção social no município.

- Colaborar na disseminação de inovações na área com repercussão internacional.

Cursos do Resultado Sistêmico 7 disponibilizados no AVA e no Canal do Unicef Brasil

Curso 1 – Curso Proteção Social e Atenção Integral via CRAS

<https://www.youtube.com/playlist?list=PLg5IhsOI5bLXkmmQqxopcLo-Eiyx8KCaRK>

Curso 2 - Curso Orçamento e Financiamento SUAS

<https://www.youtube.com/playlist?list=PLg5IhsOI5bLV7mOsSlznh9PCr-SNCBa0up>

Curso 3 - Curso: Proteção Integral e Intersetorialidade via CRAS

<https://www.youtube.com/playlist?list=PLg5IhsOI5bLUY2tNNsQsovwpy-scUUYv6U>

Materiais produzidos pelo Unicef com apoio de pesquisadoras da PUCPR

Preparação dos CRAS em emergências: diretrizes e orientações

<https://www.unicef.org/brazil/relatorios/preparacao-dos-cras-em-emergencias-diretrizes-e-orientacoes>

Contribuições para adaptar os serviços do SUAS às emergências

<https://www.unicef.org/brazil/relatorios/contribuicoes-para-adaptar-os-servicos-do-suas-as-emergencias>



Mapa Social

Pesquisa e inovação social

Mapa Social – pesquisa e inovação social

O Mapa Social é uma tecnologia que permite identificar o nível de desenvolvimento de um território/cidade, as demandas, a rede de serviços, as tendências e as oportunidades de investimentos, por meio da pesquisa ação. Promove o desenvolvimento social e territorial e o monitoramento a partir do diagnóstico, de projetos e de indicadores de impacto; aplica metodologias qualitativas e quantitativas por meio de estudos exploratórios de fontes secundárias, entrevistas e a execução de grupos focais em campo nos territórios definidos; promove a participação local por meio da comissão de governança composta de representantes de todas as instituições envolvidas e da própria comunidade; produz diagnóstico territorial com identificação e hierarquização de problemas e prioridades de modo colaborativo, com ênfase nos territórios vulneráveis e de abrangência de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS); gera indicadores de monitoramento e de impacto social; fomenta novas parcerias; subsidia a implantação de Laboratórios de Inovação Social a partir dos resultados do Mapa Social; modela sistemas de inteligência de dados visando à identificação de desproteções sociais, ocorrência de violações, cobertura de serviços e benefícios; integra sistemas (BI) para fortalecer o planejamento e a atuação integrada entre sistema de justiça e políticas de Assistência Social e demais políticas; fomenta ecossistemas sociais e empreendedores, com foco em territórios vulneráveis. No contexto de pandemia os territórios abrangidos pelas aplicações do Mapa Social foram priorizados para ações de Assistência Social e Defesa de Direitos, especialmente no contato com lideranças comunitárias

Link do projeto: <https://blogs.pucpr.br/ndh/mapa-social/aplicacoes-diagnosticos/>.

Vídeo do Mapa Social: <https://bit.ly/2ROiwwN>.

Publicações das aplicações do Mapa Social e Avaliação de Impacto Social

SILVEIRA, Jucimeri Isolda (org.). **Mapa Social**: Borda do Campo e Roseira de São Sebastião (São José dos Pinhais, PR – 2017). Curitiba: PUCPRESS, 2018. Disponível em: <https://blogs.pucpr.br/ndh/wp-content/uploads/sites/8/2021/06/MAPA-SOCIAL-DA-BORDA-DO-CAMPO.pdf>. Acesso em: 10 abr. 23.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda (org.). **Mapa Social do Caximba**: relatório final. Curitiba: PUCPRESS, 2020. Disponível em: <https://blogs.pucpr.br/ndh/wp-content/uploads/sites/8/2021/06/Mapa-Social-da-Caximba.pdf>. Acesso em: 10 abr. 23.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda *et al.* (org.). Curitiba, Brazil: Social Crisis and Policy Innovation for Cities in Light of Laudato Si'. **International Journal of Public Theology**, v. 16, n. 2, p. 139-159, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1163/15697320-20220037>. Acesso em: 10 abr. 23.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda; BARBOSA, Tiago (org.). **Mapa social**: avaliação de impacto nos territórios Borda do Campo e da Roseira de São Sebastião em São José dos Pinhais. Curitiba: Núcleo de Direitos Humanos, 2023.

Objetivos

- Aplicar o Mapa Social como uma tecnologia social que acelera os ODS, identificar o nível de desenvolvimento de um território, as demandas, a organização da rede de serviços, as tendências e oportunidades.
- Promover o desenvolvimento territorial e o monitoramento por meio de diagnóstico, projetos e indicadores.
- Implementar localmente e no âmbito das organizações parceiras os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável a partir da pesquisa ação e de parcerias multisetoriais.
- Orientar investimentos sociais privados e fortalecer as políticas públicas.
- Desenvolver metodologias participativas e de cocriação para impactar socialmente em territórios vulneráveis.
- Monitorar ações a partir de indicadores de impacto visando alteração dos contextos sociais e a qualificação de políticas públicas e projetos sociais.

Considerações finais

As pesquisas que vêm sendo desenvolvidas no tema Assistência Social e Direitos Humanos têm fomentado políticas públicas, localização

dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, ampliação da proteção social nos municípios e em âmbito nacional, devido à inserção social, política, profissional e acadêmica. Importante destacar, nesse sentido, que a prática da pesquisa ação como diretriz central do desenvolvimento da produção científica, da inovação e das ações comunitárias vem promovendo impactos sociais e aprimoramentos institucionais, o que reforça a importância de pesquisas e atividades de extensão em sintonia com as demandas sociais e das organizações públicas e privadas envolvidas nas parcerias multisetoriais.

A pandemia desafiou a sociedade a encontrar novos caminhos para mitigar seus efeitos e adaptar processos e vivências coletivas. Não foi diferente no ambiente universitário. Assim, a experiência do estágio supervisionado em Serviço Social integrado à pesquisa se mostrou inovadora e possibilitou a construção conjunta de trocas pedagógicas significativas nos encontros semanais em ambiente online e colaborativo.

A pandemia trouxe muito sofrimento coletivo, já que milhares de vidas foram interrompidas, a fome voltou com muita força, as desigualdades foram aprofundadas, as violações de direitos e desproteções sociais aumentaram. Nesse contexto tão adverso, algumas lições importantes foram aprendidas, como a importância da presença, do contato e dos afetos. No âmbito das políticas públicas, houve a incompatibilidade entre ajuste fiscal e efetivação dos direitos humanos e de serviços sociais. Desse modo, as pesquisas e os projetos desenvolvidos durante e pós pandemia, buscam sistematizar essa realidade e reafirmar a defesa intransigente dos direitos humanos e de um sistema universal, distributivo e democrático de proteção social.



MAPA COLABORATIVO: O USO DA TECNOLOGIA PARA ENSINO E INTERVENÇÃO PROFISSIONAL E O GEOPROCESSAMENTO DE REDES DE PROTEÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO NO NDH-PUCPR

Luziele Tapajós⁸

Jucimeri Isolda Silveira⁹

Luiz Eduardo Pizzinatto¹⁰

Aspectos iniciais

Este estudo objetiva apresentar argumentos e experiências em torno da utilização de ferramentas tecnológicas como estratégias de suporte no campo das políticas públicas, especialmente a política de assistência social, e suas repercussões para o ensino, para intervenção e para a gestão

⁸ Assistente Social, Doutora em Serviço Social, Professora (aposentada) e pesquisadora da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) na área da Seguridade Social, Políticas Públicas e Tecnologia, e-mail: luziele.tapajos@ufsc.br.

⁹ Professora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas (Mestrado e Doutorado) e do curso de Serviço Social. Coordenadora da Pesquisa "Assistência Social e Defesa de Direitos".

¹⁰ Cientista da Computação, Técnico em Tecnologia da Informação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), pesquisador e mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária (UFSC/ PPGAU), e-mail: luiz.pizzinatto@ufsc.br.

na integralidade de seus aspectos. De forma especial, aborda-se a utilização de dados georreferenciados de rede de proteção social, que faculta não só uma representação espacial desse locus, mas também condensa informações que permitem a ampliação do conhecimento da (des)proteção social nas cidades e das possibilidades de acesso de usuários aos seus direitos. Não se pretende efetivamente aprofundar os conceitos relativos às temáticas aqui abordadas, por ser este um texto de cunho informativo sobre os mapas desenvolvidos no âmbito do Projeto Assistência Social e Defesa de Direitos no Enfrentamento da Covid-19 do Núcleo de Direitos Humanos (NDH) da PUCPR.

Destaca-se, nesse início, a percepção de que o uso do referenciamento geográfico dos espaços que ofertam serviços de política de assistência social (exemplificando especificamente) se configura como um potente instrumento para o conhecimento dos territórios onde se localizam essas redes com informações qualificadas sobre a vida ali existente e pujante: sobre sua população, suas condições de vida, suas demandas e necessidades, seus recursos, hábitos e cultura, riscos, indicadores de vulnerabilidade, ofertas de serviços públicos, proteção (ou ausência) de proteção social, entre algumas indicações possíveis.

A forma de conhecer esses territórios por meio de geoprocessamento de dados georreferenciados, permite a produção de mapas digitais que produzem uma cartografia de rede de proteção social ainda muito pouco utilizada, que pode se transfigurar rapidamente em uma cartografia social de municípios. E tal só é possível pela oportunidade de agregar geolocalização e informações qualificadas sobre a política pública com algumas características relevantes, entre as quais: a possibilidade de interatividade com o público externo, com a sociedade em geral e com o público interno à gestão; o estabelecimento de processos colaborativos entre grupos sociais e entre redes de proteção social, o que favorece análises técnicas e administrativas; avaliação para intervenção profissional e transparência das instâncias de controle da sociedade, podendo se tornar assim objetivos de diversos projetos.

Nessa linha, é significativo considerar que tecnologias como essas (e a convergência com outras) oportunizam ampliar o território pela ótica hiperdilatada da totalidade que dá outro sentido à visão do território e do

espaço. Assim como já asseverou Milton Santos na década de 1970/80, ao indicar esse *pattern* para tratar o espaço, quando se fala em espaço geográfico é impreterível ponderar algo muito maior e muito mais significativo que a ideia do “lugar” geográfico:

O espaço deve ser considerado como uma totalidade, a exemplo da própria sociedade que lhe dá vida [...]; o espaço deve ser considerado como um conjunto de funções e formas que se apresentam por processos do passado e do presente [...]; o espaço se define como um conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que se manifestam através de processos e funções (Santos, 1978, p. 122).

Assim como é, o espaço se expõe a uma ordenação que abarca a totalidade da vida social e dá sentido aos dados georreferenciados. Analisando com base nesse ponto de vista, é possível trabalhar, por exemplo, com indicadores locais, intramunicipais e regionais para determinar os rumos de políticas públicas que efetivamente respondam a questões básicas de qualquer intervenção pública que busque resultado para a vida das pessoas (e repercuta no território): Onde atuar? No que se refere à ação de profissionais e a estudos: o que fazer e por que averiguar? De fato, esse parece ser o ponto de partida/chegada de qualquer projeto que atua com a tecnologia do geoprocessamento de dados de serviços relacionados à rede de proteção social.

Entretanto, a utilização das potencialidades das tecnologias de informação e de comunicação (TICs) como estratégia possível para gestão e intervenção profissional, de modo particular para as áreas de ciências humanas e sociais aplicadas, deve considerar os desafios de uma dinâmica nada trivial, extremamente inovadora e complexa. O que parece central é que não há como não tomar contato com a proeminente medida com que os artefatos tecnológicos atuam na sociedade, instituindo/ocupando espaços e estabelecendo alcances nunca experimentados, granjeados por meio da poderosa convergência de tecnologias e suas aplicações em diversas áreas.

Neste sentido, a aproximação com temáticas que envolvem o uso da tecnologia no cotidiano da gestão pública e do trabalho deve reconhecer também na análise, as contradições inerentes a esta associação: tecnologia, política pública e atuação profissional, algo a que não se

deterá este texto senão como advertência. Essa constatação ganha muito em importância quando fomos mundialmente afetados pelas inúmeras e penosas implicações da propagação do vírus Sars-CoV-2, causador da atual pandemia de Covid-19, sobretudo no que se refere à impossibilidade de estar presencialmente nos diversos espaços comuns, como trabalho, escola, lazer, cultura etc.

Destarte as críticas que se constroem (que já foram mais contundentes em passado recente, beirando a uma certa infofobia) em torno da impossibilidade ou dos perigos intrínsecos de tal associação, essa precisa ser tomada em máxima atenção e considerada em toda a sua potência, mas também percebida nas contradições que instauram.

É evidente que a força das restrições relacionadas à pandemia global escancarou, não só a importância do uso da tecnologia no interior das políticas públicas (a mencionada associação), mas efetivamente a inevitabilidade da utilização de tais ferramentas tecnológicas para, pelo mínimo, três situações: manter, sustentar, organizar e favorecer o acesso dos/as usuários/as aos seus direitos; - organizar e estruturar as diversas áreas de intervenção profissional e organizar e - instalar formatos novos (longe dos ideais) para a continuidade de processos formativos em seus aspectos de ensino, extensão, pesquisa, estágio, supervisão e orientação de forma remota (que em nada se equipara com os moldes do ensino à distância).

É preciso reconhecer que não é de hoje que a contemporaneidade passa a conviver com a premência da conectividade, da aceleração, da precisão, da visibilidade e, sobremaneira, da interatividade, entre outras singulares características que marcam o atual momento histórico. Há um complexo conjunto de promessas nesse campo, que equivale igualmente a complexos desafios a serem analisados e enfrentados com rigor, sobretudo no tempo pandêmico.

Um dos desafios é a utilização “público-política” da internet, tanto do ponto de vista dos governos e da administração pública como da disseminação ampla do público em rede, como a remeter, à primeira vista, à composição de uma esfera pública ampliada e automatizada, como afirma Pasquale (2017), ou nova esfera pública interconectada, como defende Silveira (2009), campo por excelência de uma nova forma de se relacionar com dados e informação para produção de controle e conhecimentos.

A pandemia “empurrou” para a rede internet bilhões de novos usuários convivendo em uma simultaneidade de ações e uma interligação nunca experimentadas nesse vigor, povoando o espaço virtual e incentivando, com enorme força, o surgimento de novos componentes e convergência digitais, agora instigados por uma necessidade mundialmente gigantesca. Para que se tenha uma rápida noção, pesquisas indicam que a inserção global da internet é hoje de 59,5% da população total do mundo, com quase 70% dessa população fazendo uso de telefonia celular. Além disso, em média cerca de 1,3 milhões de novos usuários ingressaram nas redes sociais todos os dias durante o ano de 2020, o que equivale a cerca de 15 novos usuários a cada segundo¹¹; número que impressiona.

Outro desafio está ligado ao campo da chamada *governança eletrônica*, já que as alterações causadas pela utilização da rede internet no setor público são consideráveis e analisadas, por diversos autores, como o começo de uma reorganização da administração pública em vários campos, aplicando inteligência de dados à gestão das cidades. Aí destaca-se a necessidade de examinar a oportunidade de coligar as estratégias de serviços online com, por exemplo, o discurso de ampliação da cidadania, participação etc.

Pensar a internet e as convergências tecnológicas para a gestão pública e para a intervenção profissional, essa utilização “público-política”, significa pensar igualmente possibilidades, perspectivas, riscos e perigos que cercam essas iniciativas, e que são inúmeros. Penetra-se em um universo de intenso debate, o qual não se pode compartilhar inteiramente, salvo apontar algumas ideias que o atravessam.

Os projetos de geoprocessamento do NDH-PUCPR

É exatamente no contexto de perspectivas, de considerar a efetiva associação entre tecnologia e políticas sociais como uma possibilidade real e inevitável, que se pretende apresentar duas iniciativas desenvolvidas utilizando tecnologias de geoprocessamento de redes de proteção social relacionadas aos projetos do Núcleo de Direitos Humanos (NDH) da PUCPR.

A opção pelo geoprocessamento de redes de proteção e a possibilidade de trabalhar com as alternativas franqueadas por novas tecnologias devido à atual vivência da pandemia foram nitidamente o caminho

¹¹ Disponível em: <https://www.amper.ag/post/we-are-social-e-hootsuite-digital-2021-resumo-e-re-lat%C3%B3rio-completo>. Acesso em: abr. 2021.

metodológico possível para algumas ações no Núcleo de Direitos Humanos em dois dos vários projetos capitaneados pelo NDH-PUCPR:

- I) O primeiro se refere ao geoprocessamento para implantação de campo de estágio remoto no âmbito do curso de Serviço Social com o objetivo de apoiar o poder público e as organizações da sociedade civil no enfrentamento do novo coronavírus (Covid-19) por meio da produção de estudos, pesquisas, diagnósticos, materiais técnicos, assessorias, capacitação, visando à implantação de medidas de contingência social, bem como novas soluções na área pós pandemia.¹²
- II) O segundo se refere ao geoprocessamento como apoio ao Diagnóstico Municipal de Trabalho Infantil e às Ações de Enfrentamento em São José dos Pinhais. O mapeamento considerou a rede de proteção social por meio dos serviços públicos das políticas de assistência social, educação, esporte, cultura, saúde, trabalho, segurança pública (governamentais e não governamentais) que atuam na prevenção de riscos e vulnerabilidades e na proteção das crianças, adolescentes e familiares.

O Mapa Colaborativo da Rede de Proteção da Assistência Social e Ações Solidárias de Curitiba

O curso de Serviço Social e o Núcleo de Direitos Humanos implementaram algumas atividades congruentes com o projeto curricular do curso de Serviço Social para continuar a promover as atividades do processo formativo dos discentes do curso, incluindo as atividades referentes ao estágio em Serviço Social, considerando a complexidade da pandemia, com suas exigências e limites. Enquanto as disciplinas podiam se desenvolver online por meio de aulas planejadas e assíncronas, a prática de estágio supervisionado passou a ser um desafio de inovação para o corpo docente, discente e supervisores diante da obrigatoriedade de distanciamento e cuidados, reflexos da pandemia.

O caminho da resolução desse impasse se deu pela via da inovação, em conformidade com as recomendações metodológicas da formação

¹² Plano de Ação 2020/2 – Projeto Assistência Social e Defesa de Direitos no Enfrentamento da Covid-19, NDH, PUCPR, 2020.

profissional. O Núcleo de Direitos Humanos instalou um campo remoto de estágio em Serviço Social

[...] com o objetivo de apoiar o poder público e as organizações da sociedade civil no enfrentamento do novo coronavírus (Covid-19), por meio da produção de estudos, pesquisas, diagnósticos, materiais técnicos, assessorias, capacitação, visando a implantação de medidas de contingência social, bem como novas soluções na área pós pandemia. Algumas atividades podem ser destacadas: assessoria técnica às instituições envolvidas; proposição de dispositivos e protocolos para proteção e atenção em situações de violação de direitos; elaboração de técnico de apoio à intervenção; validação das inovações e avaliação dos resultados, visando fortalecimento das políticas públicas estruturantes e reordenamento de novas modalidades de atendimento; mapeamento social de demandas, desproteções e proposição conjunta de políticas e soluções; integração com o Comitê popular Covid-19 e demais redes na área (NDH, 2020).

Nessa linha pedagógica, uma das ações inovadoras foi a produção do *Mapa Social Colaborativo e Rede de Serviços Covid-19 da cidade de Curitiba/PR*, ferramenta desenvolvida para produzir insumos para a prática de estágio, possibilitando a atuação nos territórios estratégicos, ainda que de forma remota, mas ativando conteúdo para a intervenção e conectando uma rede que envolve campos de estágios, alunos, professores, supervisores e rede. As possibilidades de ação que alunos, professores e supervisores passam a ter, a partir do desenvolvimento do Mapa Colaborativo, são congruentes com os objetivos das atividades relacionadas à inovação do estágio remoto do curso. Algumas dessas ações viáveis, entre outras, podem ser rapidamente relacionadas:

- Oportunidade de conhecer e analisar a rede de proteção social da assistência social da cidade de Curitiba, especialmente quanto à cobertura de serviços e os vazios protetivos.
- Análise da atuação integrada (ou não) entre poder público, parcerias, redes comunitárias e ações solidárias.
- Construção de bases de informação na escala intramunicipal e intradistrital, a partir da localização georreferenciada dos locais conhecidos e estudados.

- Fomento a parcerias e atuação integrada entre poder público e entidades comunitárias.
- Desenvolvimento de ações e de novas tecnologias sociais de prevenção e combate às várias formas violências, bem como mapeá-las.
- Mapeamento de oferta e demanda e das violações de direitos no contexto da pandemia com escala do território para a ação dos poderes.
- Garantia de visibilidade a áreas de extrema vulnerabilidade.
- Realização de pesquisa e produção de estudos a partir do movimento diferenciado dos territórios.
- Identificação do nível de desenvolvimento dos territórios, especialmente quanto à cobertura de serviços públicos em relação às demandas sociais.
- Conhecimento de projetos comunitários em desenvolvimento e apoio.
- Fomento de ações solidárias e de oportunidades de investimentos e inovação social.

O Mapa Colaborativo é um instrumento que gera muita interatividade entre os sujeitos que o acessam, além de se configurar como uma ferramenta de intervenção. No contexto da pandemia e das práticas de estágio, ele foi administrado pelos estudantes e pelas professoras após a mentoria de especialistas, tendo em vista a propensão à realização de alterações no Mapa diretamente proporcionais às descobertas e aos objetivos (re)configurados para seu uso como campo de estágio remoto.

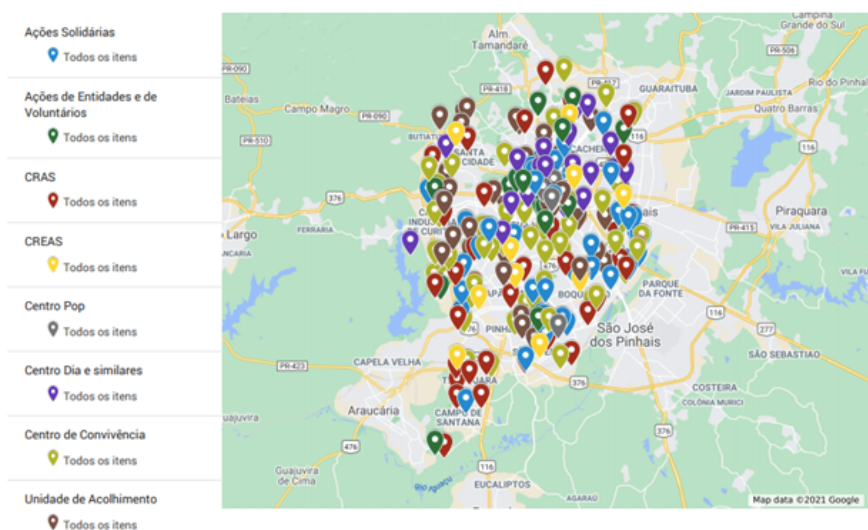
O Mapa foi concebido inicialmente com 8 camadas de informação sobre a rede de proteção da Assistência Social e ações específicas da sociedade civil:

- 56 ações solidárias.
- 32 Ações de Entidades e de Voluntários.
- 39 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).
- 10 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).

- 6 Centros de Referência Especializados de Assistência Social para população em situação de rua (Centro POP).
- 21 Centros Dia, e similares.
- 56 Centro de Convivência.
- 55 Unidades de Acolhimento.

Figura 1 – Mapa e Rede de Serviços Covid-19 em Curitiba

Mapa Social Colaborativo e Rede de Serviços Covid 19 - Curitiba



Fonte: Mapa Social Colaborativo e Rede de Serviços Covid-19 – Curitiba (2023).

A construção técnica do primeiro mapa passou por quatro fases: (i) levantamento, análise negocial e curadoria dos dados; (ii) definição e implementação da ferramenta; (iii) ajuste fino dos dados usando a visualização fornecida pela ferramenta; e (iv) capacitação da equipe.

A primeira fase é essencial, pois é o coração que alimenta a ferramenta: o dado bem inserido e qualificado vai se transformar em informação útil para os usuários finais. Nesse momento, foi realizada a coleta em bases públicas de todos os estabelecimentos que compreendiam as oito camadas citadas anteriormente, assim como busca de informações complementares ao seu respeito (dados de contato, público atendido, horário de funcionamento, redes sociais,

campanhas atuais, entre outros e a realização de uma análise negocial. Após essa grande coleta inicial, foi realizada uma curadoria dos dados, que envolveu principalmente sua padronização e normalização – cujo objetivo foi deixar as camadas com informações parecidas (homogeneização) –, somada ao o tratamento do texto (limpeza, remoção de caracteres indesejados, remoção de termos redundantes, capitalização das palavras e outras técnicas de tratamento). Vale destacar que nesse ponto os dados possuíam apenas o endereço (sem a geocodificação) e as camadas foram aproximadas em sua estrutura, mas não ficaram necessariamente iguais, podendo haver campos diferentes entre elas.

Com os dados prontos para uso, a próxima fase pôde ser iniciada. Definir qual ferramenta a ser utilizada é um desafio: existem inúmeras opções que permitem a exibição de informações em formato de mapa, cada uma com suas qualidades e dificuldades. Como não é o objetivo deste trabalho analisar as diferenças entre cada uma, será apenas descrita a motivação para a escolha da solução adotada.

Um dos principais requisitos estabelecidos pela equipe do NDH foi a necessidade de colaboração tanto com os administradores, permitindo a todos da equipe a realização de alterações nos dados a partir dos objetivos qualificados no projeto de estágio, quanto com os usuários finais, permitindo uma fácil utilização e disseminação das informações. Nesse caso, foi adotada a ferramenta Google MyMaps, uma derivação do Google Maps, que permite a criação de mapas pessoais usando a mesma infraestrutura do irmão maior, de maneira totalmente gratuita. Vale ressaltar que, apesar de não exigir pagamento, o aplicativo apresenta algumas limitações¹³ (principalmente na quantidade de elementos), mas nenhuma interferiu diretamente na realização deste trabalho. Assim como todas as demais ferramentas fornecidas pelo Google, o MyMaps segue a mesma linha, permitindo o compartilhamento dos recursos criados com vários editores, além de ser fácil de editar e de ainda possibilitar que seja embutido em qualquer outro site por meio de código HTML. Além disso, pela sua grande disseminação em meio ao público mundial, pode ser executado em praticamente qualquer dispositivo e possui uma excelente usabilidade. Os administradores contam com uma interface exclusiva que permite a customização dos elementos exibidos (cor, ícone,

¹³ Ver mais em: <https://support.google.com/mymaps/answer/3024836>, <https://support.google.com/mymaps/answer/3024933>; <https://support.google.com/mymaps/answer/3024925>. Acesso em: maio 2021.

agrupamento, criação de novas camadas), edição de forma pontual ou em tabela de dados (todos de uma vez) e realização de outras configurações.

A existência da colaboração abre um leque de possibilidades de trabalho para os segmentos que qualificam a prática do estágio, em que diferentes grupos podem atuar simultaneamente por meio da ferramenta em várias frentes, como na expansão dos dados (adicionando novos registros), correção (ajustes e exclusões nos registros existentes) e monitoramento. Outra característica é a possibilidade de georreferenciamento automático pelas informações de cada registro (como nome ou endereço), não sendo necessária a existência dos dados de latitude e longitude *a priori*. O simples fato de haver compartilhamento de dados entre o MyMaps e Google Maps, permite o posicionamento automático dos dados carregados. Nessa situação foi adotado o campo endereço como balizador da posição.

Uma vez que a ferramenta foi preenchida com os dados tratados, tornou-se possível a visualização da sua distribuição pelo município de Curitiba e o início da próxima fase, em que um ajuste fino foi realizado. A visualização de cada registro dentro do mapa permitiu verificar inconsistências nos dados prévios. Os principais problemas encontrados foram dados catalogados de maneira incorreta nas bases de origem (ruas com grafia errada), logradouros com os termos “s/n” (sem número, posicionados em algum ponto aleatório da via) e dificuldades da própria ferramenta em converter alguns endereços em latitude-longitude. Nessas situações, o posicionamento foi corrigido manualmente por meio de novas pesquisas em ferramentas de buscas ou no próprio Google Maps. Cerca de 5% dos registros apresentaram problemas de posicionamento.

Por fim, a equipe do NDH foi capacitada durante vários encontros para o uso da ferramenta, perpassando por todas as suas funcionalidades e possíveis formas de uso, inclusive tratando sobre rotinas de backup e segurança do recurso criado.

O Mapa da Rede de Proteção Social do município de São José dos Pinhais - PR

No que se refere ao projeto de geoprocessamento como forma de apoio ao *Diagnóstico Municipal de Trabalho Infantil e Ações de Enfrentamento em São José dos Pinhais*, o processo de trabalho para o mapeamento guarda algumas diferenças essenciais em relação ao Mapa Colaborativo.

Ainda que caracterizado também pela interatividade, o Mapa da Rede de Proteção Social do município de São José dos Pinhais – PR amplia a informação territorial de maneira diversa. Sua função de apoio se concentra em mapear a rede de serviços e equipamentos das políticas setoriais do município com concentração em territórios específicos da cidade.

A primeira particularidade é que o Mapa abarca toda a rede de proteção social pública do município, considerando os serviços públicos das políticas de assistência social, educação, esporte, cultura, saúde, trabalho e segurança pública que atuam na prevenção e na proteção social da população.

A segunda particularidade, e a mais inovadora, é se tratar de uma cartografia intramunicipal. Os territórios do Mapa se dividem pela chave territorial dos Centros de Referência da Assistência Social, os CRAS, ou seja, o município foi dividido em 10 territórios onde estão instalados fisicamente os CRAS.

A produção do mapa representou digitalmente o município e a rede de proteção social de São José Dos Pinhais com uma base de 352 locais físicos nos então 10 territórios de CRAS. A rede de proteção social incluiu os serviços públicos nas seguintes áreas:

- Política de Educação: 111 locais.
- Política de Esporte e Lazer: 93 locais.
- Política de Assistência Social: 84 locais.
- Política de Segurança Pública: 8 locais.
- Política de Saúde: 37 locais.
- Política de Cultura: 11 locais; e
- Conselhos e órgãos do Sistema de Garantia de Direitos: 9 locais.

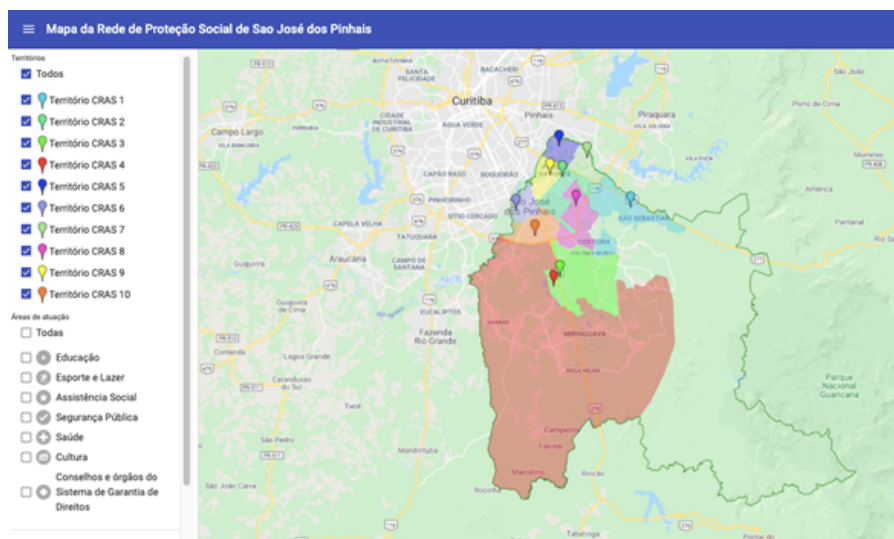
Geolocalizar a rede de serviços que atua para a proteção do cidadão no município com os dados georreferenciados das políticas públicas fornecidas pela Prefeitura Municipal nesses 10 territórios abre inúmeras possibilidades de ação e de análises e possibilita verificar a dimensão da cobertura dessa proteção em cada área, que possui características diferenciadas e peculiares. Com essa informação, gestores públicos e sociedade podem atuar na perspectiva de adequar essa rede e garantir transparência sobre as

ações relacionadas à proteção social. São essas as extensões territoriais do Mapa da Rede de Proteção Social do município de São José dos Pinhais – PR:

- Território CRAS 1 Affonso Celso De Araújo Franco – Bairro sede: Borda do Campo.
- Território CRAS 2 Alcídio Zeni Zaniolo – Bairro sede: Vila Iná.
- Território CRAS 3 Cyro Pellizari I – Bairro sede: São Marcos.
- Território CRAS 4 Cyro Pellizari II – Bairro sede: Bairro Preto.
- Território CRAS 5 Da Juventude – Bairro sede: Bairro Ipê.
- Território CRAS 6 Francisco Quirino – Bairro sede: São Domingos.
- Território CRAS 7 Helena Meister – Bairro sede: Guatupê.
- Território CRAS 8 Miguel Haluch – Bairro sede: Rio Pequeno.
- Território CRAS 9 Parque Da Fonte – Bairro sede: Parque da Fonte.
- Território CRAS 10 José Zen – Bairro sede: Itália.

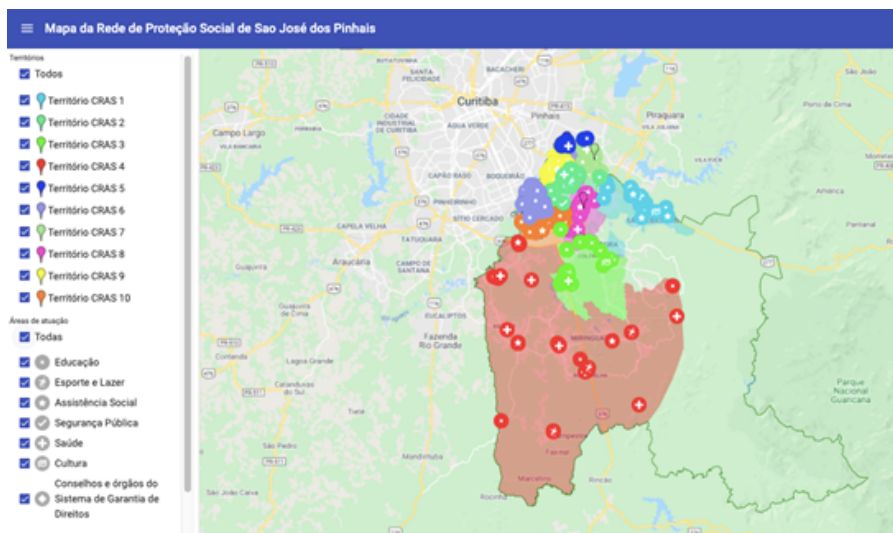
Esta cartografia intramunicipal da rede de proteção social foi geoprocessada, com dados georreferenciados, conforme a Figura 2.

Figura 2 – Mapa da rede de proteção social de São José dos Pinhais: territórios de CRAS



Fonte: Mapa da Rede de Proteção Social de São José dos Pinhais (2023).

Figura 3 – Mapa da rede de proteção de São José dos Pinhais: territórios e equipamentos



Fonte: Mapa da Rede de Proteção Social de São José dos Pinhais (2023).

A construção desse mapa partiu de um viés um pouco diferente: aqui o foco foi a análise do território de atuação de cada CRAS, com exibição de mais registros simultâneos do que na situação anterior. Além disso, não havia a necessidade de colaboração por parte dos administradores, uma vez que os dados seriam estáticos, não sofrendo alterações constantes. Outra situação foi a utilização de filtros em diferentes níveis, pois o Google MyMaps apresenta apenas filtro de camada. Nesse sentido, foi concebida uma nova ferramenta, específica para atender a essa demanda, que passou pelas fases de (i) levantamento, análise e curadoria dos dados, (ii) desenvolvimento da ferramenta, (iii) geocodificação dos registros e (iv) ajuste fino dos dados usando a visualização fornecida pela ferramenta.

A primeira etapa de levantamento de dados, análise negocial e curadoria foi executada conforme o mapa anterior, com a diferença de existir uma classificação de cada registro em território do CRAS correspondente. Depois disso, a ferramenta passou a ser desenvolvida utilizando a API JavaScript do Google Maps¹⁴, que permite uma customização muito maior

¹⁴ Ver mais em: <https://developers.google.com/maps/documentation/javascript/overview>. Acesso em: maio 2021.

do produto, dando liberdade ao desenvolvedor para aplicar os diferentes recursos disponíveis. Também foi utilizado o *framework frontend* Angular¹⁵ e os componentes gráficos da Angular Material¹⁶, que, além de conferirem uma facilidade no desenvolvimento e qualidade ao produto final, permitem responsividade e fácil adaptação aos navegadores de dispositivos móveis e dos desktops. Os filtros desenvolvidos dentro dessa ferramenta permitem a exibição e a ocultação de um território por completo e dos registros conforme sua área, assim como os bairros dentro de cada território. Também foram incluídos recursos para exibir ou não o perímetro municipal e dos bairros. Para ser possível a visualização da área de cada bairro, foi utilizado o banco de dados disponível no Nominatin/OpenStreetMaps¹⁷ em conjunto com a exportação de polígonos do Polygon Creation/OpenStreetMaps.fr¹⁸. Essa combinação permitiu a extração de quase todos os polígonos (em que pontos são latitudes e longitudes) referentes aos bairros de São José dos Pinhais, assim como o polígono do próprio município. Os bairros que não estavam presentes foram desenhados manualmente com a ferramenta QGIS. Isso permitiu uma melhor visualização de cada território e sua abrangência, sendo que cada um recebeu uma cor diferente (que se propagam aos marcadores de cada registro) para evidenciar as diferenças e os limites.

A próxima etapa foi a de geocodificação dos registros. Diferentemente do MyMaps, aqui é necessário conhecer *a priori* a latitude e a longitude de cada registro para efetuar o posicionamento dos seus respectivos marcadores. Como os registros são estáticos, foi feita uma geocodificação prévia em massa para todos, de maneira a aumentar a eficiência da ferramenta e economizar recursos. Nesse sentido, foi utilizada a API de Geocodificação Google¹⁹ para conseguir as informações necessárias, a qual é paga, mas oferece uma quantidade gratuita de consultas mensais; o suficiente para atender às necessidades de desenvolvimento. Essa geocodificação foi executada apenas uma vez, e os resultados foram acoplados aos respectivos registros. Com essa complementação, foi possível desenhar o mapa conforme planejado inicialmente.

¹⁵ Ver mais em: <https://angular.io/>. Acesso em: maio 2021.

¹⁶ Ver mais em: <https://material.angular.io/>. Acesso em: maio 2021.

¹⁷ Ver mais em: <https://nominatim.openstreetmap.org/>. Acesso em: maio 2021.

¹⁸ Ver mais em: <http://polygons.openstreetmap.fr/>. Acesso em: maio 2021.

¹⁹ Ver mais em: <https://developers.google.com/maps/documentation/geocoding/overview> Acesso em: maio 2021.

Uma vez que os dados foram disponibilizados dentro do mapa, passou-se para a última etapa: o ajuste fino dos dados. Como na situação do mapa anterior, o geocodificador não conseguiu resolver todos os endereços (basicamente pelos mesmos problemas), sendo necessária a intervenção manual da equipe desenvolvedora para resolver caso a caso. Além disso, foi possível identificar a classificação incorreta de alguns registros conforme seu território (estavam inseridos em um território durante a coleta inicial, mas com a visualização das cores foi verificado que pertencia a outro território).

O Diagnóstico do Trabalho Infantil em São José dos Pinhais tinha como objetivos: a) identificar as vulnerabilidades sociais do município, tendo como referência os direitos preconizados no Estatuto da Criança e do Adolescente, de modo a aprofundar a análise acerca da situação de trabalho infantil; b) efetuar o mapeamento socioeconômico e georreferenciado da população de São José dos Pinhais por meio de pesquisa quantitativa e análise qualitativa para subsidiar a tomada de decisão municipal e embasar os processos de trabalho dos gestores e técnicos das políticas públicas e sociais, bem como do sistema de justiça e órgãos de defesa dos direitos de crianças e adolescentes; c) elaborar e executar pesquisa e diagnóstico sobre o Trabalho Infantil no Município de São José dos Pinhais, no âmbito do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) em cumprimento ao acordo firmado no plano de implantação das Ações Estratégicas do AEPETI; d) aprimorar e definir os fluxos e protocolos de atendimento às crianças, adolescentes e suas famílias na rede de proteção social; e) mapear a rede de serviços e equipamentos das políticas setoriais, compondo assim um diagnóstico socioterritorial atualizado e um plano integrado de ação e mobilização no município com foco na identificação do trabalho infantil, com recurso da AEPETI, oriundo do Fundo Nacional de Assistência Social; f) propor um Protocolo Municipal para o Atendimento às Crianças e aos Adolescentes em Situação de Trabalho Infantil.

Ao adotar o método da pesquisa-ação em Laboratório de Inovação Social, foi possível identificar os fatores que influenciam a ocorrência de trabalho infantil, além das fragilidades e das potencialidades na atuação de cada ator do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes do Município (SGDCA). A dimensão interventiva da pesquisa-ação demandou o desenvolvimento de estratégias que impactam positivamente a aplicação

de metodologias participativas no âmbito da gestão, dos serviços e nos territórios de abrangência dos CRAS (Silveira; Colin, 2021).

A Inovação Social em Direitos Humanos tem a finalidade de aprofundar as determinações e processos que interferem em um fenômeno complexo e/ou uma violação de direitos, reproduzindo-os. Ao mesmo tempo, identificar potencialidades e propor, de modo colaborativo, novos arranjos e processos transformadores, tanto das condições políticas e institucionais relacionadas às organizações públicas e privadas quanto da condição de vida da população. O Mapa de Proteção Social, nesse sentido, foi desenvolvido com o propósito de permitir análises dos territórios e de produzir insumos para o processo de formulação das políticas públicas.²⁰

As duas experiências, relacionadas a um campo de *expertise* e conjugação de tecnologias pode comprovar que são amplas as possibilidades da associação entre tecnologia da informação e comunicação e políticas públicas, e que tais produtos podem e devem influir, convenientemente, para a implantação de direitos sociais e do seu reconhecimento como dever do Estado. É um potencial em perspectiva.

Como pode parecer, longe de constituir um processo automático, óbvio e possível, esse potencial precisa ser considerado na complexidade em que é desenvolvido, e diante de situações e opções que contraditoriamente irão possibilitá-lo ou vetá-lo, mas que o caracterizam indistintamente. Isso porque o uso da tecnologia não é um objetivo em si mesmo, visto que existe sempre uma intencionalidade acionada por seu meio.

Faz toda diferença aproximar-se planejada e decididamente de metodologias e tecnologias que favoreçam o desenvolvimento da política em sua integralidade e, sobretudo, que facultem a embocadura de uma 'inteligência' própria da assistência social. O presente é ávido pelo cálculo de rotas e é marco zero na produção de sistemas que estejam a serviço da política e não o contrário. Tomar a direção nesse processo, estabelecendo parâmetros e determinando agenda de funcionalidades, nos reorienta como protagonistas e nos desembaraça da posição passiva de consumidores inertes defronte às possibilidades tecnológicas em voga e à disposição para serem usadas. Estabiliza-nos, ineditamente, como gestores de nossa informação produzida, válida e devastadora de incertezas que sempre nos singularizaram (Tapajós, 2006).

²⁰ No pós pandemia, a parceria entre o curso de Serviço Social e a Secretaria de Assistência Social de São José foi renovada. Além disso, durante o ano de 2023 foi possível desenvolver supervisão e capacitação que abrangeram todas as unidades de assistência social com foco nos dados gerados pela pesquisa.

O tipo de tratamento que para ela se define (tipo de tecnologia, característica, produção e tratamento de dados e formas de disseminação) pode auxiliar os sujeitos em suas questões, atingindo um potencial para a alteração de situações (individuais e coletivas); pode favorecer o acesso aos direitos, pode gerar processos de reapropriação ou de agregação de valor no âmbito do conhecimento. Assim como podem fortalecer estruturas fechadas, em que o poder e o saber se tornam ainda mais concentrados. Equivale dizer que o uso de diferentes metodologias, técnicas de produção e tratamento das tecnologias da informação e comunicação comprova que estas podem ser construídas por diversos meios e utilizadas para diversos fins, adquirindo as características do processo social e político em que se realizam.

Considerações finais

Os produtos desenvolvidos com dados georreferenciados de políticas públicas comprovam a amplitude de possibilidades abertas pela convergência de tecnologias e o quanto isso é decisivo para as organizações agilizarem seus fluxos, confluírem conectividades, monitorarem processos e avaliarem resultados. A composição da aplicação desses incrementos tecnológicos com a agenda da proteção social já materializa uma circunstância importante para a gestão de políticas públicas em tempos normais.

No contexto de pandemia essa aplicação representou uma estratégia mais que potente, podendo mesmo ser pensada como um pilar especial nesse novo alicerce, incidindo em uma lógica que mixa incremento e destreza para todas as operações das políticas públicas, que impede a descontinuidade de direitos e das políticas sociais, que se coloca como instrumento para a superação dos desafios inimagináveis no caos da calamidade. Evidentemente, as confluências tecnológicas e seus usos não se configuram como a solução de todos os problemas, mas seu uso com significado e intencionalidade política pendente à justiça social pode traduzi-las em um instrumento imprescindível e eficaz quando o tema é a garantia de direitos sociais.

Referências

NÚCLEO DE DIREITOS HUMANOS. **Plano de Ação 2020/2**: Projeto Assistência Social e Defesa de Direitos no Enfrentamento da Covid-19. Curitiba: NDH/PUCPR, 2020.

MAPA da Rede de Proteção Social de São José dos Pinhais. **Web.app**, 2024. Disponível em: <https://mapa-sjp.web.app/>. Acesso em: 16 abr. 2024.

MAPA Social Colaborativo e Rede de Serviços Covid-19 – Curitiba. **Google Maps**, 2024. Disponível em: <https://bit.ly/340WMUs>. Acesso em: 16 abr. 2024.

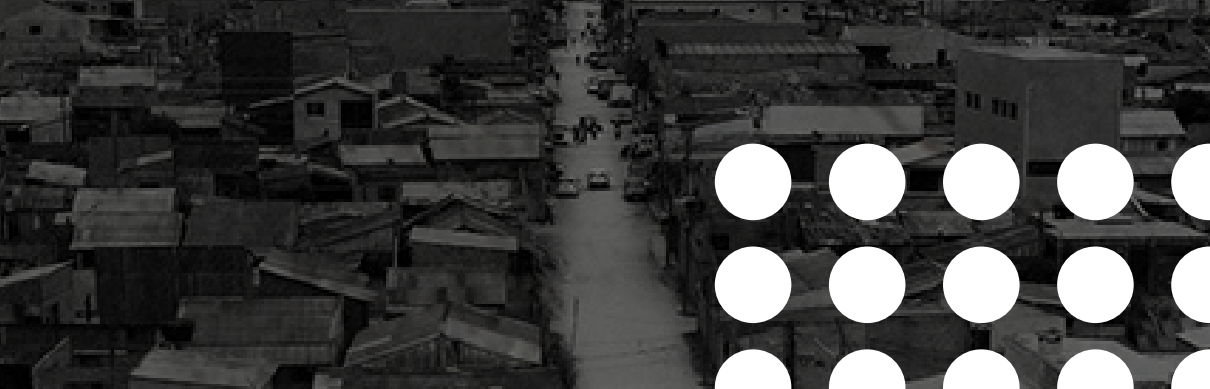
SANTOS, M. **Por uma Geografia Nova**. São Paulo: Edusp, 1978.

SILVEIRA, S. A. S. Novas dimensões da política: protocolos e códigos na esfera pública interconectada. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n. 34, p. 103-113, out. 2009.

SILVEIRA, J. I.; COLIN, D. Diagnóstico do Trabalho Infantil e Protocolo de Atendimento. Curitiba: NDH/PUCPR, 2021. Disponível em: <https://trabalhoinfantileprotecaosjp.com/>. Acesso em: 12 abr. 2024.

TAPAJÓS, L. A gestão da informação no SUAS. *In*: **Serviço Social & Sociedade**: SUAS E SUS. Edição especial. São Paulo: Cortez Ed., 2006. n. 87.





A GOVERNANÇA E A INTEGRAÇÃO REGIONAL NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19 NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

*Leverci Silveira Filho*²¹

*Maria Cecília Barreto Amorim Pilla*²²

*Jucimeri Isolda Silveira*²³

INTRODUÇÃO

As primeiras notícias sobre a pandemia ganhavam a mídia internacional ao final do ano de 2019, não em razão da letalidade provocada por um vírus recém surgido, mas pela velocidade com que os chineses estavam construindo hospitais! Curiosamente, aquele fato ainda nos causava mais a sensação de espanto do que de medo e impulsionava respostas para uma situação de choque com repercussões imprevisíveis.

²¹ Mestrando da Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas da PUCPR, Secretário de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Curitiba. Biólogo, especialista em Conservação da Biodiversidade.

²² Doutora e Mestra em História pela UFPR, coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas da PUCPR.

²³ Doutora em Serviço Social pela PUCSP, Mestra em Sociologia pela UFPR e professora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas e do Curso de Serviço Social da PUCPR.

A devassa provocada pela Covid-19 na Itália já nos dava mostras de sua capacidade, com os telejornais nos informando sobre as milhares de mortes diárias e a ausência de vacinas ou medicamentos eficazes para a contenção das doenças decorrentes.

A pandemia afetou toda a humanidade, mas atingiu especialmente as populações que vivenciam situações de maior desigualdade, vulnerabilidade e desproteção. Reconhecer essa realidade é parte de um processo de construção coletiva de novos caminhos aprendida com as lições desse duro processo.

Organizações que protegem e promovem os direitos humanos realizaram diversos alertas sobre medidas fundamentais com potencial de mitigar e enfrentar a crise provocada pela pandemia. Órgãos como as Nações Unidas e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, ligada à Organização dos Estados Americanos, estimularam os países a encontrar soluções que respeitassem a democracia, a participação social e os direitos humanos.

A agenda em direitos humanos para enfrentar a pandemia foi ampla e dependia de medidas urgentes e planejadas para proteger a saúde, garantir segurança de renda e sobrevivência e adotar políticas econômicas ambientalmente sustentáveis e socialmente justas. Dentre os desafios globais, houve importante destaque para a estruturação de sistemas de proteção social universais, amplos, distributivos e democráticos, com efetiva redução das desigualdades sociais, étnico-raciais, de gênero e territoriais.

A proteção social universal e permanente é fundamental em qualquer contexto, mas nas emergências comprova sua inevitabilidade, especialmente na oferta de saúde pública e proteção social. Assim, a saúde, a assistência social e a segurança alimentar e nutricional foram legitimadas e reconhecidas como políticas essenciais durante e pós pandemia para a defesa e proteção da vida.

Ao chegar em solo brasileiro, a pandemia causada pelo até então novo Coronavírus demandou do poder público, especialmente dos governos estaduais e municipais mais populosos, presentes em capitais e regiões metropolitanas, um esforço coletivo poucas vezes exigido. Em âmbito nacional, o que se evidenciou foi uma morosidade na garantia de recursos emergenciais e uma desorganização na gestão da pandemia, com flagrante fragilização da proteção social (Silveira, 2022). Não havia uma alternativa coerente senão a integração, a adaptação repentina aos protocolos de

saúde estabelecidos tecnicamente e energia no enfrentamento a uma pandemia nunca presenciada por parte das gerações vigentes.

O distanciamento social em face das reclusões orientadas e as novas formas de adaptação ao trabalho eram diretrizes inéditas até mesmo para a comunidade científica, e promoveram considerável divergência da opinião pública. Polêmicas impulsionadas pelas tecnologias acessíveis da era da comunicação e a mudança na rotina das populações causavam um tsunami de sensações e posicionamentos divergentes, o que inevitavelmente transferiu grande responsabilidade aos governos para a tomada de medidas rápidas em favor da saúde coletiva, que impactaram diretamente na conduta individual. Locais de eventos, restaurantes, comércio, serviços, indústria, praticamente todos os setores da economia sofreram o impacto em fases agudas, na primeira e segunda ondas de contaminação promovidas pelo vírus e suas variantes, que se mostravam versáteis e adaptadas.

Inevitavelmente, danos de grandes proporções também seriam provocados indiretamente pelo vírus, agora na saúde econômica global, e nos demais níveis da federação. A cada tomada de decisão por parte dos gestores públicos visando o distanciamento social, era cerceado o funcionamento regular dos estabelecimentos, sobretudo comerciais e industriais, e emergia a discussão em razão da assertividade da decisão, sua pertinência e cumprimento. Era um desafio comum aos governantes tomar as medidas mais corretas, ainda que impopulares e mantê-las com a necessária austeridade.

Uma das alternativas para o cumprimento das normas sanitárias era compartilhar as decisões entre gestores municipais nos territórios e destes com o Governo do Estado, processo que ocorreu na região metropolitana de Curitiba.

A integração metropolitana no enfrentamento à pandemia

A Região Metropolitana de Curitiba é formada por vinte e nove municípios, que somados abrigam mais de três milhões e seiscentos mil habitantes dispersos entre os cerca de dezesseis mil quilômetros quadrados do primeiro planalto paranaense. Essa região conta com uma complexa governança identificada com diferentes frentes. Uma delas é associada à gestão da saúde pública na forma de Consórcio. Trata-se do Consórcio Metropolitano de Saúde (COMESP), iniciativa dos municípios metropolitanos com a finalidade principal de centralizar compras públicas de medicamentos, contratação de exames especializados e demais serviços de saúde. O Consórcio teve papel

fundamental no enfrentamento à pandemia quando, em parceria com a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba (ASSOMECC), criou o Fórum Metropolitano de Emergência em Saúde.

A ASSOCEC é a representante máxima associativa dentre os municípios da Região Metropolitana de Curitiba, uma vez que é composta da capital Curitiba e dos demais vinte e oito municípios metropolitanos. Nela, os Prefeitos municipais são detentores de poder de voto para a discussão e votação de temáticas comuns que afetem os interesses e a realidade regional, como no caso de uma pandemia em fase aguda de contaminação.

O fórum contou também com a participação da regional Leste da Secretaria de Estado da Saúde do Paraná, responsável direta pela atuação no território metropolitano e no litoral do Estado. Estavam inseridos todos os atores capazes de discutir com propriedade, ainda que de maneira virtual, os cenários que se desenhavam e a realidade, compartilhar dados e tomar as medidas necessárias para o combate à pandemia.

Foi esse colegiado, essa governança, o grande responsável pelo compartilhamento de decisões e pela contenção dos danos que medidas amargas ocasionavam aos gestores públicos em um primeiro momento. Até então as medidas vinham sendo tomadas de maneira mais enérgica por alguns municípios e mais brandas por parte de outros. A oportunidade gerada pelo fórum era a de possibilitar decisões conjuntas, uniformes e sustentadas, com aval inclusive do Governo Estadual.

As reuniões ocorriam semanalmente e de maneira remota, com intuito de relatar o status da pandemia na região, demonstrando em dados os índices de ocupação de leitos de enfermagem e tratamento intensivo, além dos números que descreviam os índices de contaminação e testagem. Com base nesses dados eram estabelecidas as diretrizes e elaboradas as deliberações na forma de minutas de resoluções e decretos, acompanhados por todos os atores que compunham o colegiado. Conforme o grau de contaminação nas diferentes fases da pandemia eram abertos ou fechados clubes, estabelecimentos comerciais, parques públicos ou quadras esportivas. Da mesma maneira se determinava o uso de máscaras em locais abertos ou fechados, dentre outros protocolos. Pouco a pouco o fórum foi cedendo espaço para pautas que tratavam de aspectos logísticos uma vez que as vacinas traziam esperança de imunização!

À medida que eram concretos os avanços na imunização da população em razão dos esforços logísticos e das equipes de saúde para assegurar a ampliação dos índices de cobertura vacinal, as reuniões semanais foram se tornando menos imprescindíveis e mais esparsas, até se tornarem desnecessárias. Desde o início da pandemia até o fim de sua fase aguda de transmissão, foram realizadas 96 (noventa e seis) reuniões virtuais envolvendo gestores da saúde e prefeitos municipais.

O arcabouço legal, associado às medidas administrativas, promoveu uma avalanche de decretos municipais relacionados ao tema. Apenas no município de Curitiba foram 341 (trezentos e quarenta e um), os quais tratavam, entre outras questões, de crédito adicional suplementar para a saúde e das medidas restritivas a atividades e serviços para o enfrentamento da emergência de saúde pública, de acordo com o quadro epidêmico do novo coronavírus. Essas medidas geraram uma padronização, que refletia o grau de contaminação de disponibilidade de leitos em enfermarias e unidades de tratamento intensivo (UTIs), estabelecendo, conforme o caso, bandeiras com cores que representavam o nível de alerta para a contaminação e as medidas a serem adotadas. As bandeiras amarela, laranja e vermelha eram a simbologia do grau vigente de contaminação das pessoas e interferiam na abertura ou fechamento de empreendimentos públicos e privados, serviços e espaços públicos. Somente em Curitiba foram geradas 39 (trinta e nove) leis municipais relacionadas à gestão da pandemia. As legislações criadas eram compartilhadas com os demais municípios metropolitanos, que replicavam o mesmo ou similar teor, tornando a decisão uma deliberação conjunta e integrada entre Curitiba e os demais 28 municípios metropolitanos.

Algumas áreas tiveram maior comprometimento com as ações de contenção dos danos causados pela inesperada pandemia à saúde pública e à economia. Atividades foram paralisadas e posteriormente reiniciadas com novos protocolos até que houvesse a sonhada normalidade ao final da pandemia, que comprovadamente só se tornou possível mediante a vacinação da população.

Dentre as adaptações no serviço público, o trabalho remoto dos servidores não foi tão representativo quanto às adaptações exercidas pelo efetivo da educação. As mudanças foram profundas. Em pouco tempo a comunidade escolar teve que se preparar para a utilização de ferramen-

tas tecnológicas em uma plataforma própria que possibilitou as aulas em sistema remoto. Professores foram desafiados a alterar totalmente a sua maneira de lecionar e preparar o conteúdo de suas aulas.

O transporte coletivo escolar também teve novos desafios. O papel nutricional que a Escola exerce no desenvolvimento dos alunos tornou necessária a realização da entrega dos alimentos utilizados no preparo da merenda escolar, nas casas dos alunos durante a fase mais aguda da pandemia. À medida que as bandeiras sinalizavam a melhoria no cenário pandêmico, as distribuições de alimentos também foram realizadas em pontos físicos, o que reduziu a complexa logística casa a casa e possibilitou que as pessoas fossem buscar os alimentos, os quais eram entregues embalados. Tal medida também foi importante para a manutenção das políticas de aquisição de alimentos da agricultura familiar.

Tanto quanto na gestão pública, os impactos da pandemia na economia atingiram em cheio as expectativas de empresários de diversos setores. Os microempreendedores individuais configuram a camada mais vulnerável, que demandou medidas específicas para minimizar os danos e reorganizar os negócios que sobreviveram ao colapso econômico. Segundo o IBGE, assim como em outras 23 Unidades da Federação, o Produto Interno Bruto (PIB) do Paraná recuou 2% em 2020. Ainda assim, tal índice se mostrou bem menor do que o índice nacional daquele ano. A brasileira apresentou retração da ordem de 3,3% do PIB no mesmo ano.

Várias medidas foram tomadas visando arrefecer os efeitos da redução do consumo e dos serviços. Dentre as áreas econômicas mais impactadas, a de serviços foi a mais prejudicada. Viagens, turismo, lazer e eventos sofreram enorme redução de demanda no período agudo da crise sanitária. Milhares de empregos foram suspensos, afetando shows, espetáculos culturais e toda a sua cadeia produtiva. Representantes do setor apontaram prejuízos de aproximadamente R\$ 270 bilhões, o que justificou o apoio dos parlamentares com a criação da Lei Paulo Gustavo, ator e comediante consagrado, que faleceu vítima da Covid-19. A lei foi aprovada sob o número 195 e prevê o investimento de R\$ 3,8 bilhões em todo o território nacional para o apoio a produções culturais.

A preocupação com a capacidade de consumo das pessoas e o desemprego fez com que o Congresso se posicionasse perante o executivo

nacional propondo um aumento significativo do programa Bolsa Família, que à época passou a se denominar Auxílio Emergencial. A questão foi polêmica por consistir em um novo benefício à população, concedido em ano eleitoral, o que é vedado pela legislação. A situação atípica exigia tal medida, única alternativa de renda a milhões de famílias em um cenário de desemprego e fome, em que 33 milhões de brasileiros viviam em estado de insegurança alimentar e nutricional.

Devido à relevância da categoria dos micros e pequenos empreendedores, por serem numerosos e mais vulneráveis, medidas pontuais foram tomadas em escala macro, como antecipação de férias individuais e concessão de férias coletivas, antecipação de feriados, prorrogação de pagamentos de dívidas e tributos e linhas de créditos especiais.

Quanto aos micros e pequenos empresários da Região Metropolitana de Curitiba, podemos destacar uma ação inovadora e afirmativa durante o período pandêmico. Trata-se do Programa RECUPERE, de orientação remota, o qual visava, entre outras questões, ao reposicionamento no mercado, às estratégias de manobras financeiras, à busca por crédito e a medidas de marketing. Essa ação foi realizada por uma governança metropolitana chamada Pró-Metrópole. Esse Programa buscava promover o desenvolvimento socioeconômico dos 29 municípios que formam a Região Metropolitana de Curitiba, promovendo a participação de atores públicos e privados em um colegiado, capaz de planejar e implementar estratégias de desenvolvimento integrado.

O programa RECUPERE contou com a mentoria do SEBRAE-PR e o apoio e a orientação da Secretaria para o Desenvolvimento da Região Metropolitana de Curitiba, vinculada à Prefeitura Municipal de Curitiba, além das 28 prefeituras municipais. Foram impressos 1.000 vouchers por município direcionados aos empresários, os quais foram entregues em todos os municípios. Cada voucher apresentava um QR CODE que concedia a cada empresário uma hora de orientação técnica. Uma ação simples, mas que foi extremamente importante em um momento delicado para os empreendedores, o que justificou a grande adesão por parte destes ao programa, que disponibilizou o equivalente a trinta mil horas de orientação técnica gratuita!

Infelizmente, não nos damos conta da relevância desse público. O número de micro e pequenos empreendedores passou a crescer durante

e pós pandemia. Segundo o SEBRAE, mais de 11,5 milhões de microempresas foram abertas no ano de 2022, o equivalente a 99% das empresas brasileiras abertas no primeiro semestre daquele ano, comprovando a intenção e a necessidade cada vez mais amplas de as pessoas buscarem renda extra devido à instabilidade econômica gerada pela pandemia.

Considerações finais

A pandemia exigiu respostas de governos e da sociedade no sentido de mitigar e enfrentar seus efeitos para a proteção da vida e sobrevivência. Nesse contexto, foram muitas as iniciativas que salvaram vidas e garantiram segurança de renda a milhares de pessoas.

No Paraná e praticamente em todo o Brasil, a previsão de “terra arrasada” não se consolidou. Surpreendentemente, em 2022 o ritmo de crescimento da economia paranaense superou as expectativas. Segundo o IparDES (2023), o PIB paranaense cresceu 2,94% no segundo trimestre de 2022 em relação ao trimestre imediatamente anterior. Os dados mostram que o Estado estava acima do índice pré-pandemia (primeiro trimestre de 2020), uma recuperação de 2,32% na economia.

O que se observa na experiência relatada é que a integração dos municípios em ações de governança coordenada, associada aos principais setores da economia – representados por entidades empresariais –, foi decisiva na mitigação da pandemia, na sustentabilidade e no fomento de arranjos produtivos e na recuperação da economia regional. Tais aprendizados servem de insumo para a construção de uma agenda nacional e local que associe a adaptabilidade dos serviços em situações de choque a políticas públicas e iniciativas privadas, avançando na perspectiva de um pleno desenvolvimento sustentável.

Referências

AGÊNCIA ESTADUAL DE NOTÍCIAS. Paraná ultrapassa Rio Grande do Sul e vira quarta maior economia do Brasil. **Paraná.gov**, Paraná, 16 nov. 202. Disponível em: <https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Parana-ultrapassa-Rio-Grande-do-Sul-e-vira-quarta-maior-economia-do-Brasil>. Acesso em: 10 jul. 2023.

CURITIBA. **Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Curitiba**, Curitiba, 2024. Disponível em: www.transparencia.curitiba.pr.gov.br. Acesso em: 10 jul. 2023.

GUEDES, Aline. Apoio a cultura durante pandemia foi destaque no senado em 2021. **Agência Senado**, Brasília, DF, 29 dez. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/29/apoio-a-cultura-durante-pandemia-foi-destaque-no-senado-em-2021#:~:text=Uma%20das%20medidas%20do%20Senado,8%20bilh%C3%B5es%20para%20o%20setor>. Acesso em: 10 jul. 2023.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. Impactos da pandemia sobre economia o caso do Paraná. **IPARDES**, Paraná, 15 abr. 2020. Disponível em: <https://www.ipardes.pr.gov.br/Noticia/Impactos-da-pandemia-sobre-economia-o-caso-do-Parana#:~:text=Um%20otimista%2C%20que%20localiza%20a,e%20menos%20456%20mil%20empregos>. Acesso em: 10 jul. 2023.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Programa Recupere**. Paraná: SEBRAE, 2024. Disponível em: www.sebraepr.com.br. Acesso em: 10 jul. 2023.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Desproteção social, desigualdades e desmonte da proteção social no contexto de Pandemia. In: COSTA, Lúcia Cortes; PREUSS, Lislei T.; SCHEFFER, Sandra M. (org.). **Seguridade Social, territórios e pandemia no Brasil e na Argentina**. Guarapuava: Unicentro, 2022.



PARTE 2



ANÁLISE DA SITUAÇÃO SOCIOECONÔMICA E DA EVOLUÇÃO DOS BENEFÍCIOS SOCIOASSISTENCIAIS NO BRASIL E EM SUAS REGIÕES DURANTE A PANDEMIA

Denise Colin²⁴

Fernanda Frensch Bayer²⁵

Jucimeri Isolda Silveira²⁶

Tiago Claudino Barbosa²⁷

Notas metodológicas do estudo da realidade social brasileira e das regiões no contexto da pandemia

A primeira parte deste estudo atualiza o diagnóstico da situação socioeconômica, da pobreza e da vulnerabilidade social brasileira em relação ao *Relatório 1 – Projeto e realidade social no contexto de pandemia*, adicionando dados do ano 2021 e da primeira metade de 2022, focando no contexto de continuidade da pandemia em 2021 e na situação da primeira

²⁴ Doutora em Sociologia pela UFPR, professora do Curso de Serviço Social e pesquisadora do NDH-PUCPR

²⁵ Graduada em Serviço Social pela PUCPR e mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas

²⁶ Doutora em Serviço Social pela PUCSP, Mestra em Sociologia pela UFPR e professora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas e do Curso de Serviço Social da PUCPR.

²⁷ Doutor e Mestre em Políticas Públicas pela UFPR, pesquisador colaborador do NDH-PUCPR.

metade de 2022, com o avanço da vacinação e a diminuição do número de casos e mortes pela Covid-19, que, contudo, ainda persiste

O presente capítulo apresenta as notas metodológicas, destacando as fontes e os indicadores utilizados. Os capítulos de 2 a 6 do estudo analisam variáveis econômicas (PIB, distribuição de renda, indicadores de desemprego e de renda) e sociais (taxa de pobreza e insegurança alimentar, taxa e número de benefícios sociais concedidos) tanto para o país como um todo quanto para as cinco regiões brasileiras. Nas análises em nível nacional, procura-se comparar a dinâmica das variáveis antes e durante a pandemia, assim como seus efeitos diferenciados conforme os grupos e segmentos sociais do país. Já a análise em nível regional destaca as desigualdades históricas entre as regiões do país e o efeito, geralmente desigual e intensificador das desigualdades, da pandemia e suas consequências sociais e econômicas, que foram compensadas parcialmente pela distribuição desigualmente planejada dos benefícios sociais, mais intensos e frequentes em regiões mais vulneráveis do que nas menos vulneráveis do país. A próxima seção mostra um levantamento das fontes e indicadores utilizados nas análises da primeira parte deste livro.

Fontes e indicadores utilizados

Os dados utilizados na presente pesquisa são, quase exclusivamente, dados secundários e quantitativos de fontes oficiais, complementados por estudos relacionados ao tema abordado. O Quadro 1 mostra as fontes coletadas e os indicadores utilizados, no caso se listaram as bases de dados em que os indicadores foram consultados. Um mesmo indicador pode ter sido utilizado para analisar o nível nacional e regional, porém ele só foi citado uma vez no quadro, sem especificações quanto aos recortes espaciais utilizados.

Quadro 1 – Fontes e indicadores utilizados

FONTE	INDICADOR
BANCO MUNDIAL	PIB per capita em dólares constantes
PNAD Contínua IBGE E IBGE	Taxa de desocupação geral Rendimento médio do trabalho Rendimento médio domiciliar per capita total Índice de Gini da distribuição de renda Taxa de participação no mercado de trabalho por gênero Taxa de desocupação por gênero

FONTE	INDICADOR
	Rendimento médio do trabalho por gênero Rendimento médio do trabalho por gênero e raça Rendimento médio do trabalho por cor da pele Rendimento médio do trabalho por nível de escolaridade Taxa de desocupação de jovens adultos de 18 a 24 anos Rendimento médio do trabalho de jovens adultos Taxa de pobreza extrema Taxa de pobreza Taxa de pobreza extrema antes e depois dos benefícios sociais Taxa de pobreza extrema por gênero Taxa de pobreza extrema por cor da pele Taxa de pobreza extrema por gênero e cor da pele Taxa de pobreza extrema por faixa etária Taxa de pobreza extrema por nível de escolaridade Percentual da população que recebeu o AE por estado
SAGI	Número de beneficiários do PAB Taxa de cobertura das famílias em situação de pobreza e pobreza extrema inseridas no Cadastro Único que recebiam o PAB Valor médio do PAB concedido Número de benefícios eventuais concedidos
PENSSAN	Taxa de domicílios em insegurança alimentar em 2021/2022
Portal Assistência Social nos Municípios	Número de beneficiários do BPC Idosos Número de beneficiários do BPC PCD Número de beneficiários do PBF Valor médio do PBF concedido

Fonte: elaborado pelos autores (2023).

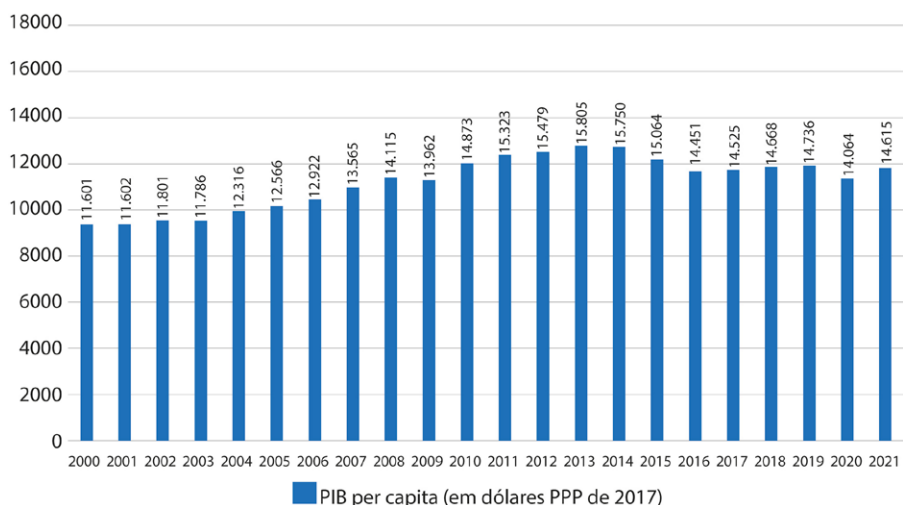
Economia, emprego e renda no Brasil

Analisa-se neste capítulo a evolução recente de indicadores macroeconômicos de nível de atividade, emprego e renda no país durante período em que a pandemia de Covid-19 esteve mais forte, de 2020 a 2021, e estendendo os dados para 2022, ano em que a pandemia ainda persiste, mas tem causado menor nível de paralisação das atividades econômicas e públicas no país. Ainda, sempre que relevante, será feita a comparação de dados durante a pandemia com sua dinâmica anterior à instalação dessa crise sanitária no país.

O Brasil é um país de renda média, com PIB per capita na faixa dos US\$ 14 e 15 mil dólares ao ano, cerca de um quarto do PIB per capita dos EUA. O PIB é a soma de todas as riquezas produzidas em uma localidade ao longo de um ano, sendo assim o PIB per capita seria o quanto de produção econômica estaria disponível para cada habitante local se a distribuição fosse equânime, o que não ocorre na prática (Banco Mundial, 2022). Apesar de os frutos da atividade econômica serem distribuídos de forma desigual, em geral, quanto maior o PIB per capita de um país, maior a sua capacidade agregada de consumo e de financiamento de políticas sociais. Dessa forma, o crescimento do PIB per capita (crescimento econômico) pode ajudar a melhorar as condições de vida e de realização de políticas públicas em um país, sendo um fator favorável, porém longe de ser suficiente, para a redução da vulnerabilidade social de uma população.

O Gráfico 1 mostra a evolução do PIB per capita brasileiro entre 2000 e 2021 medido em dólares de 2017 e corrigido pela paridade do poder de compra, retirando assim o efeito da inflação e de mudanças cambiais.

Gráfico 1 – PIB per capita do Brasil – em dólares de 2017 corrigidos pelo poder de compra



Fonte: Banco Mundial (2023).

Os dados mostram um dinamismo econômico relativamente fraco da economia brasileira no período. Entre 2000 e 2021, o PIB per capita aumentou apenas 34,6%. O crescimento foi especialmente forte de 2004 a

2011. A partir de 2015, o país começou a passar por uma série de recessões e estagnações econômicas provocadas por fatores econômicos, sanitários e políticos nacionais e internacionais que fizeram com que o PIB per capita caísse em relação ao seu valor de 2014 e não tenha se recuperado até 2021. A queda foi especialmente forte em 2020, com a eclosão da pandemia, ocorrendo uma recuperação parcial em 2021, ano em que o PIB per capita atingiu nível similar ao de 2019, mas ainda assim inferior ao de 2013 e 2014.

Esse longo período recente (2014-2021) de desempenho econômico medíocre tem tido efeitos nefastos na renda, na incidência de pobreza e no financiamento de políticas públicas do país, aumentando acentuadamente a vulnerabilidade social nacional. Pode-se considerar que a década de 2010 foi uma década perdida em termos sociais e econômicos, com possível piora de indicadores sociais em relação à década anterior. A recuperação econômica e a criação de um dinamismo econômico sustentado no longo prazo são uma condição necessária, apesar de não suficientes, para a melhora das condições de vida da população brasileira.

De modo a traçar um panorama da situação econômica da população brasileira, este capítulo analisa indicadores de emprego de renda da população em geral, dando destaque ao período recente de crise social, econômica e sanitária devido à pandemia de Covid-19 e traça algumas tendências do período recente, em que se há um maior controle da transmissão do vírus.

O Gráfico 2 mostra a taxa geral de desocupação da população do Brasil. Essa variável mede o percentual de pessoas com 14 anos ou mais (idade ativa legal para o trabalho) que não estava ocupada no momento, mas que esteve procurando ocupação na semana anterior à pesquisa.



Fonte: IBGE (2023).

A desocupação caiu levemente até 2014, quando passou a aumentar acentuadamente até 2017, reflexo da crise econômica e política pela qual o país passou no período. Essa taxa permaneceu em níveis elevados até 2019, aumentando em 2020 e atingindo seu pico em função da crise sanitária, social e econômica instalada no país nesse ano. Ela decresceu um pouco em 2021 e decresceu com maior intensidade em 2022, atingindo pela primeira vez cifras de um dígito desde 2016, apesar de ainda estar em nível superior ao de 2014, período anterior à série de crises que assolou a economia brasileira. A taxa dobrou de 2014 a 2020, mostrando o período turbulento economicamente pelo qual o país tem passado, reflexo de diversas crises com fundamentos nacionais e internacionais. Em 2023, a desocupação aumenta novamente no país em função da política de manter elevados os juros básicos (SELIC) como forma de controlar a inflação por meio do desaquecimento da economia. O Brasil volta a ocupar a posição de economia com a maior taxa real de juros do mundo, algo que se repetiu em momentos recentes da sua história e ajuda a explicar o baixo dinamismo econômico dos anos recentes (CNN, 2023).

A violência do choque negativo sofrida pela economia brasileira devido à eclosão da pandemia de Covid-19 na primeira metade de 2020 levou não só a um aumento na taxa de desocupação, mas há uma maior precarização dos vínculos empregatícios, aumento da incerteza e da desproteção empregatícia e reduções na renda de parte dos trabalhadores que continuaram trabalhando, algo que já vinha ocorrendo nos anos anteriores em menor velocidade.

Ocorreu um aumento acentuado no número de trabalhadores informais durante a pandemia, atingindo quase 26 milhões de pessoas no final de 2021. Devido à facilidade de mudar para esse tipo de ocupação e à urgência em se obter renda, esse perfil de ocupação retornou ao seu nível pré-pandemia já no primeiro trimestre de 2021, enquanto a ocupação em geral retornou ao seu nível pré-pandemia somente no último trimestre de 2021. Ao final de 2021, o número de trabalhadores informais havia crescido 6,6% em relação ao final de 2019, o maior crescimento entre as categorias empregatícias (DIEESE, 2022b).

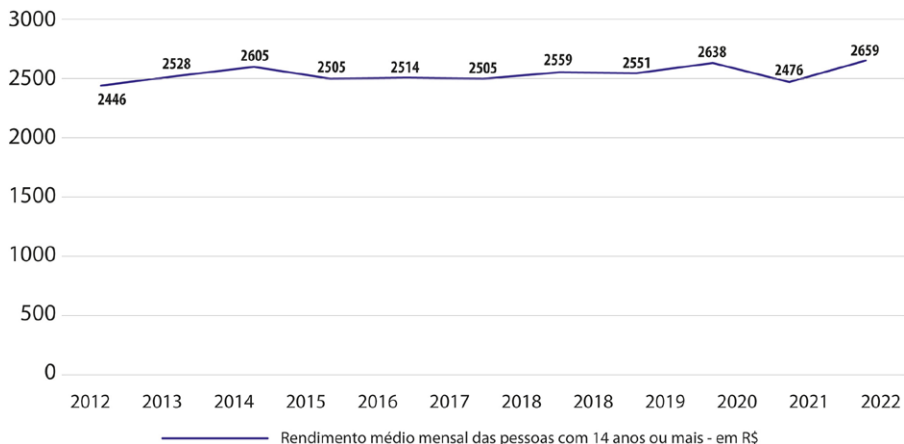
Porém, de acordo com dados do último trimestre de 2021, os novos trabalhadores dessa categoria estavam em uma situação precarizada,

provavelmente fruto da ausência de alternativas. Ao se comparar aqueles estabelecidos até 2019, antes da pandemia, e os que aderiram a essa forma de trabalho durante a pandemia, nota-se que estes últimos ganhavam uma renda de somente 69% em relação aos estabelecidos há mais tempo (em média, R\$ 1.434 versus R\$ 2.074), e que três quartos não contribuíam para a previdência, contra 58,3% dos mais antigos. O aumento do trabalho autônomo precarizado, com salários menores e menor nível de segurança empregatícia, foi o responsável pela recuperação da taxa de ocupação em 2022 no Brasil. A situação é especialmente desfavorável para mulheres negras que passaram a trabalhar por conta própria durante a pandemia, pois elas ganhavam em média apenas R\$ 994 por mês, metade do que ganhavam os homens não negros na mesma situação, além do valor ser menor do que o salário-mínimo nacional (DIEESE, 2022b). Isso mostra a importância de políticas de apoio ao empreendedorismo espontâneo e de emergência, assim como do empreendedorismo mais planejado, em um contexto de recessão e de uma economia desigual, como é o caso do Brasil.

Outro dado relevante é que 13% das pessoas que estavam ocupadas no primeiro trimestre de 2020, antes da eclosão da pandemia, perderam seu trabalho já no trimestre seguinte, quando a pandemia e as medidas de contenção ao vírus se espalharam pelo país, afetando de uma forma nunca vista em termos de rapidez o mercado de trabalho brasileiro (DIEESE, 2020). Essa perda de ocupação não ocorreu de maneira uniforme entre os gêneros, raças, tipos de vínculo empregatício e faixas de renda e escolaridade, como será analisado no próximo capítulo, que foca as desigualdades socioeconômicas e ocupacionais de grupos vulneráveis no Brasil.

A taxa de desocupação é algo especialmente grave porque o trabalho assalariado é, em geral, a principal fonte de renda dos brasileiros. Em média, três quartos da renda total dos domicílios brasileiros vêm do trabalho, com o restante sendo composto de outras fontes, como aposentadoria, benefícios sociais e doações (IBGE, 2023). O Gráfico 3 mostra a evolução do rendimento médio mensal de todos os trabalhos dos brasileiros com 14 anos ou mais com alguma ocupação, com valores corrigidos pela inflação com base no ano de 2021.

Gráfico 3 – Rendimento médio mensal de todos os trabalhos no Brasil – 14 anos ou mais – em R\$ de 2021

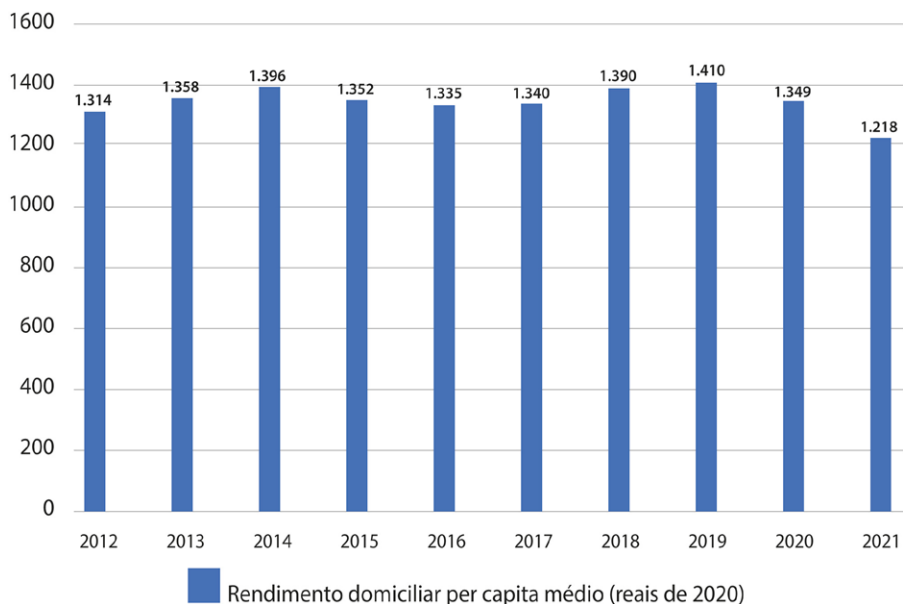


Fonte: IBGE (2023).

O rendimento médio do trabalho praticamente não variou no período de uma década, reflexo do baixo dinamismo econômico brasileiro recente, em especial a partir de 2015, constituindo assim uma década perdida em termos de ganho de renda média para os trabalhadores. O valor médio subiu levemente em 2020 não por uma melhoria nos salários, mas porque as pessoas com menor renda do trabalho perderam seu posto mais frequentemente em relação às pessoas com maior renda, mostrando o impacto diferenciado de uma crise que foi mais severa justamente com os mais vulneráveis. O valor caiu 6,1% em 2021, mesmo em um contexto de recuperação do mercado de trabalho (redução da desocupação). Isso tornou os trabalhadores brasileiros mais pobres em 2021, o que contribuiu para a acentuação da pobreza e da fome no Brasil nesse período. Em 2022, houve uma recuperação da renda média do trabalho em relação a 2020, porém, como são valores nominais, não consideram o efeito da inflação.

O Gráfico 4 mostra o rendimento domiciliar per capita médio do Brasil, considerando todas as fontes de renda e não só o trabalho, corrigido pela inflação e com reais com poder de compra de 2020.

Gráfico 4 – Rendimento domiciliar per capita médio de todas as fontes no Brasil – reais de 2020



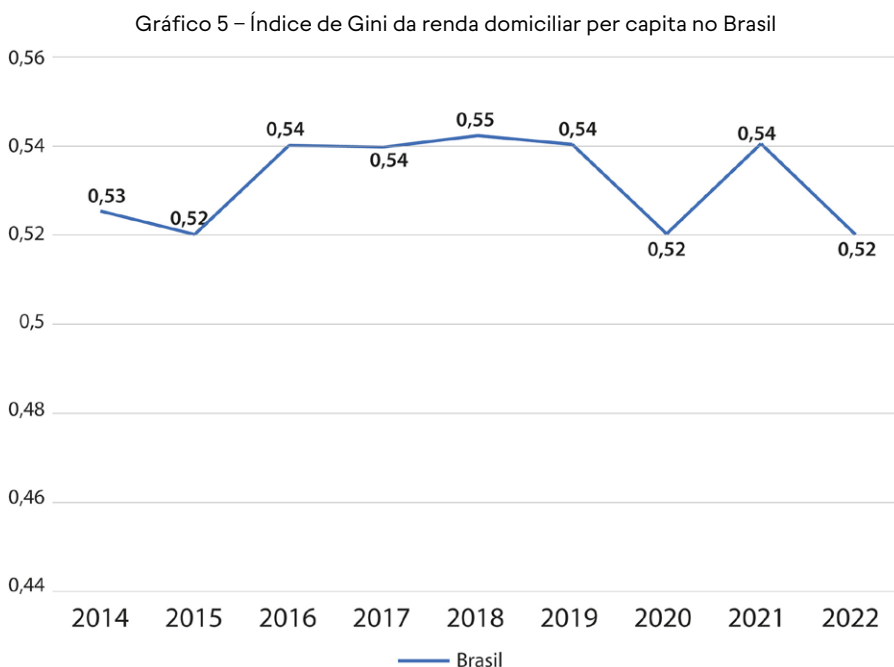
Fonte: IBGE (2023).

Os dados corroboram a análise da renda salarial feita anteriormente. Em dez anos (2012 a 2021), o rendimento per capita médio brasileiro, corrigido pela inflação, caiu 7,3%, uma queda acentuada que representa uma piora no padrão de vida médio dos brasileiros. Em uma década, apesar de todos os avanços científicos e tecnológicos, os brasileiros ficaram, em média, mais pobres. Esse ponto não é trivial, pois representa um aumento ainda maior da vulnerabilidade social, que já assola gravemente o país. O valor vinha decrescendo em 2015, 2016 e 2017, recuperando-se em 2018 e aumentando levemente em 2019, porém voltou a decrescer em 2020 com a eclosão da pandemia. A queda na renda per capita só não foi maior devido à instituição do Auxílio Emergencial (AE), um programa de complemento à renda de pessoas que perderam a ocupação e possuíam baixa renda durante a pandemia. Ela voltou a cair em 2021 devido à interrupção e à retomada em menores valores do AE, o que provocou uma queda na renda média vinda de benefícios sociais. Isso ocorreu mesmo em um contexto de queda na desocupação, com essa recuperação no mercado de trabalho

correspondendo a ocupações com menor remuneração média em relação a dados anteriores à pandemia, gerando assim uma queda na renda média do trabalho, analisada anteriormente. Além disso, tudo isso ocorreu em um cenário de inflação crescente e aumento no custo dos alimentos em 2021 e 2022.

Além do valor da renda per capita domiciliar ser relativamente baixo e com poucas alterações durante os dez anos analisados, a distribuição dessa renda é muito desigual no país, que é o sétimo do mundo em índices de desigualdade (UM, 2019), o que coloca os mais pobres e excluídos em uma posição ainda mais desfavorável.

O Gráfico 5 mostra a evolução do índice de Gini, uma medida de desigualdade, da renda per capita domiciliar no Brasil entre 2014 e 2022. Esse índice vai de zero a um e quanto maior o seu valor, maior a desigualdade mensurada.



Fonte: IBGE (2023).

A desigualdade de renda no Brasil aumentou entre 2015 e 2018, permaneceu em níveis elevados em 2019, caiu 3,7% em 2020 em função do AE e aumentou novamente em 2021 para seu nível de 2019 com a

descontinuidade desse benefício e sua retomada posterior em menores valores. Em 2022, ela caiu levemente para o mesmo nível de 2020, reflexo provavelmente do incremento de programas de transferência de renda nesse ano e da melhora no mercado de trabalho.

As tendências do período analisado em termos de atividade econômica, renda média e desocupação foram, no mínimo, frustrantes. A década de 2010 até pelo menos início de 2023 foi um período perdido em termos sociais e econômicos; enquanto a ciência e a tecnologia avançaram, a economia brasileira estagnou, o desemprego aumentou até 2020, conseguiu se recuperar em 2021, mas ao custo de uma menor renda média do trabalho e geral em 2021 e um aumento do desemprego em 2023. A desigualdade de renda, historicamente alta, teve uma queda moderada em 2020 devido ao AE, recuperou seu nível pré-pandemia em 2021, e caiu novamente em 2022, mas continua elevada, tratando-se de uma questão mais estrutural da economia brasileira.

O período de 2010 até o início de 2020 pode ser considerado um momento de estagnação dos avanços econômicos e sociais brasileiros. A economia nacional se encontra estagnada e tem passado por momentos de crise desde 2015, o que levou a um aumento da desocupação, que atingiu um pico em 2020 devido à eclosão da pandemia de Covid-19, com recuperação do emprego em 2021 e início de 2022 e leve piora em 2023. Contudo, essa recuperação na ocupação se deu a partir de empregos informais, mais frágeis e de menor renda média.

Por trás dessas estatísticas, há exclusões, fome, preconceitos e discriminações históricas. O próximo capítulo examina alguns contornos dessas desigualdades ao analisar a desocupação e a renda de mulheres, pessoas não brancas, pessoas de menor escolaridade e jovens adultos, grupos que são especialmente vulneráveis e que sentem as desigualdades de forma mais intensa.

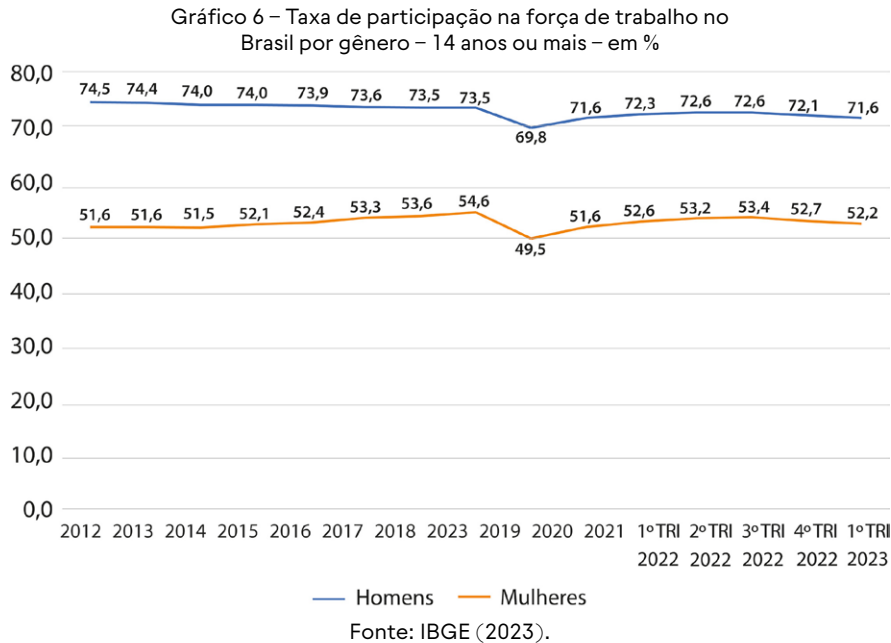
Gênero, raça, escolaridade e jovens – desigualdades e impactos da pandemia

As desigualdades em termos de renda e ocupação não são distribuídas aleatoriamente entre a população brasileira, mas tendem a seguir contornos de gênero, raça e idade. No caso, mulheres, pessoas negras, pardas e indígenas, assim como os jovens, tendem a ter um salário menor e

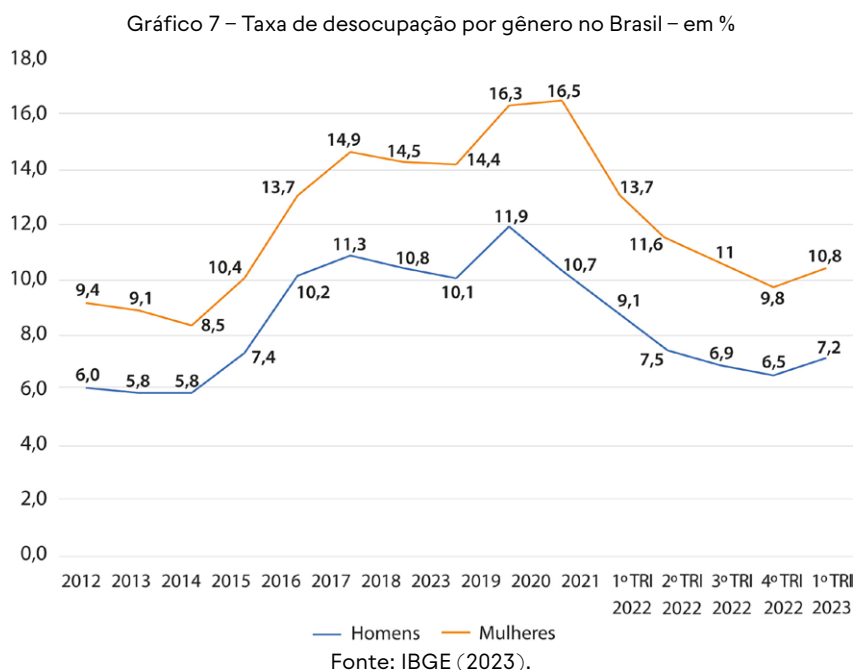
maiores níveis de desocupação do que homens brancos e mais velhos. Além disso, a escolaridade, que é um dos principais determinantes do nível de renda de um indivíduo e das famílias, tende a ser menos acessível a pessoas negras, pardas e indígenas, que assim aproveitam menos seus benefícios devido a questões estruturais.

As recessões e estagnações econômicas tendem a afetar a renda de grande parte das pessoas, com efeitos maiores em pessoas mais pobres e de menor escolaridade, que geralmente são as que mais perdem a ocupação durante esses períodos. Justamente as pessoas que já se encontravam em situação de vulnerabilidade social ou próximas disso são as que tendem a perder mais em períodos de dificuldades econômicas. Isso ocorre tanto pela perda do emprego quanto da renda, com a redução das oportunidades econômicas formais e informais.

Começando com a desigualdade entre gêneros. O Gráfico 6 mostra a taxa de participação na força de trabalho por gênero. Essa taxa mede a proporção de pessoas com 14 anos ou mais que ou estava ocupada no período ou estava desocupada (sem ocupação no momento), mas que estava buscando uma ocupação na semana anterior à pesquisa.



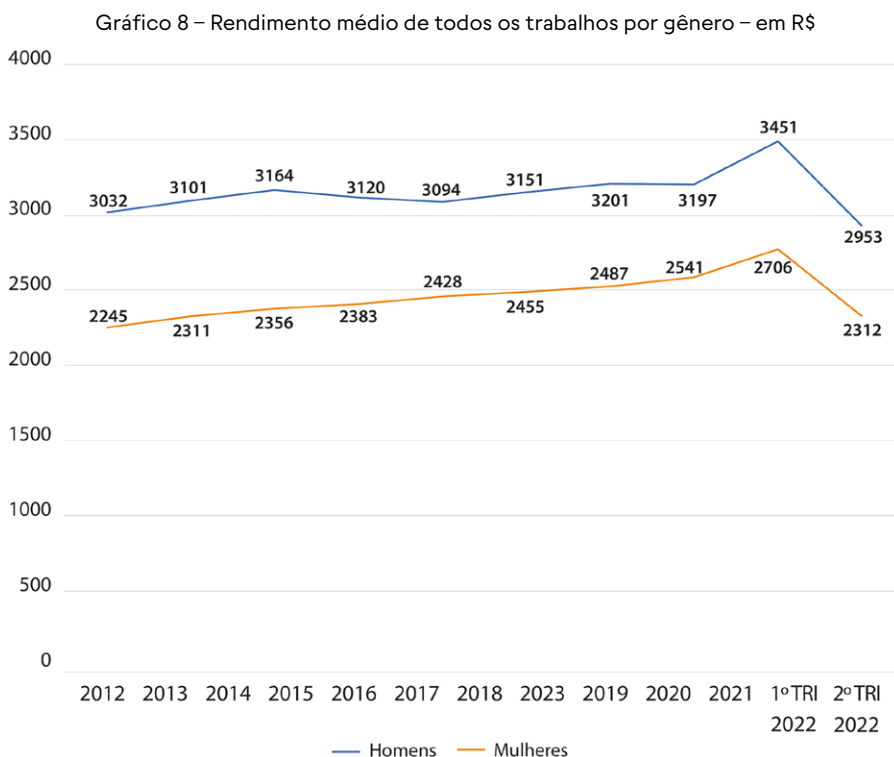
A taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho é historicamente menor do que a dos homens, o que pode predispor as mulheres a situações de pobreza e vulnerabilidade social, já que o trabalho é a principal fonte de renda da maioria dos brasileiros. Houve uma queda moderada nas taxas de participação de ambos os gêneros em 2020 devido à pandemia, que dificultou a busca por novos trabalhos e demandou, em especial das mulheres, que elas se retirassem temporariamente do mercado de trabalho para cuidar de seus filhos, já que as escolas haviam fechado por causa da pandemia. Sua taxa de participação pré-pandemia (2019) não se recuperou até 2023, apesar de a diferença ser pequena. Isso mostra que as mulheres não só participam menos do mercado de trabalho e, por consequência, recebem menos rendimentos do que os homens, como tendem a sair do mercado de trabalho mais facilmente, ao menos no caso de choques adversos como a pandemia. O Gráfico 7 mostra a taxa de desocupação por gênero no país.



As mulheres apresentaram taxas de desocupação que foram de um terço a 50% superiores às taxas de desocupação masculinas. Assim como foi visto nos dados gerais, o desemprego aumentou fortemente no país a partir

de 2015, passando por leves quedas em 2018 e 2019. Em 2020, as taxas aumentaram para homens e mulheres devido à pandemia, mas a dos homens começou a se recuperar em 2021, enquanto a das mulheres permaneceu elevada nesse ano e passou a decair de modo mais acentuado só em 2022. Porém, as taxas para ambos os gêneros ainda continuam superiores as de 2013 e 2014, período anterior às sucessivas crises políticas e econômicas que têm assolado o país desde então, mostrando a recuperação parcial do mercado de trabalho considerando os dois gêneros. Há aumentos em 2023 para ambos os gêneros, reflexo da política macroeconômica de contenção da inflação. Essa maior taxa de desocupação das mulheres pode as predispor à pobreza mais do que os homens, a depender dos arranjos domiciliares existentes.

Além de estatísticas sobre ocupação e desocupação, um dado interessante é analisar as diferenças no rendimento médio de todos os trabalhos entre homens e mulheres, o que é mostrado no Gráfico 8.



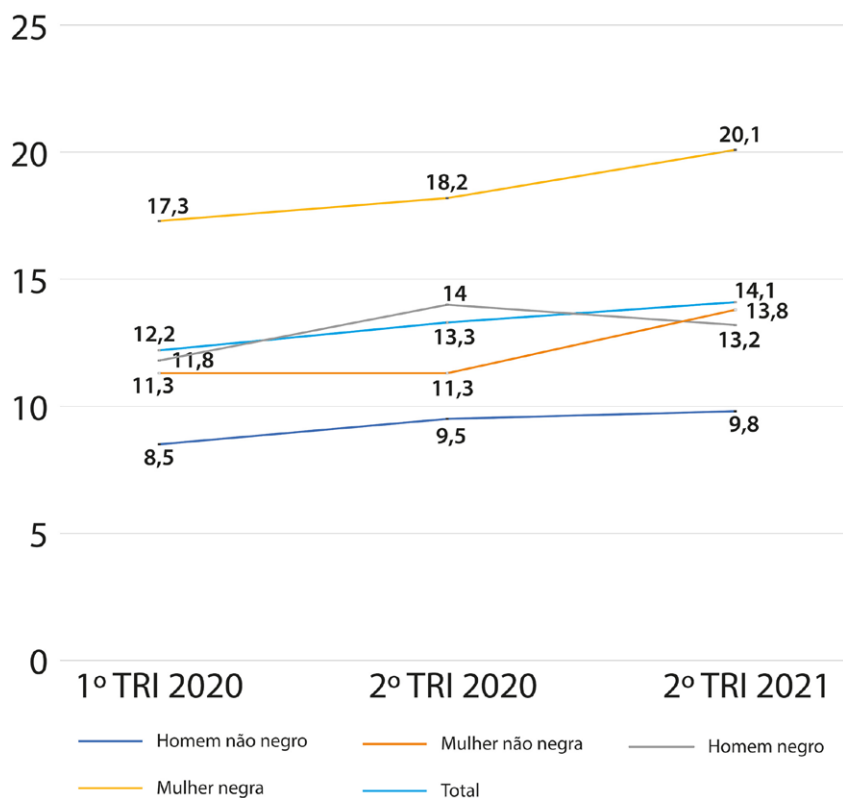
Fonte: IBGE (2023).

Os homens ganharam, historicamente, um rendimento médio mensal de trabalho superior ao das mulheres, cerca de um quinto; o qual subiu muito pouco entre 2012 e 2019 para ambos os gêneros, reflexo das sucessivas crises econômicas e da estagnação pela qual o país tem passado. Os dados apresentam uma lacuna entre o primeiro trimestre de 2020 e o segundo trimestre de 2022, que foi o período em que país estava passando pela crise pandêmica, de modo que os dados não permitem análises desse período. Contudo, é clara a perda de renda do trabalho para ambos os gêneros entre 2020 e 2022, de 14,4% para os homens e de 15,5% para as mulheres, mostrando perdas similares na renda média do trabalho entre os gêneros.

Como as mulheres têm taxa de participação no mercado de trabalho menores, maiores taxas de desocupação e renda média do trabalho menor, além de terem saído do mercado de trabalho em maior proporção que os homens durante a pandemia, sua situação econômica e ocupacional é significativamente mais frágil e vulnerável do que a dos homens. Essa maior vulnerabilidade das mulheres deve ser alvo de estudos e de proposição de políticas que levem em conta as barreiras estruturais enfrentadas por esse segmento da população.

Analisada brevemente a questão de gênero, verificam-se agora as desigualdades na ocupação e na renda entre os principais grupos raciais brasileiros – brancos, pardos e pretos. No 2º trimestre de 2021, a desocupação de homens negros era 1/3 superior à de homens não negros no mesmo período; a desocupação de mulheres negras era quase 50% superior à de mulheres não negras e mais do que o dobro da desocupação entre homens não negros (DIEESE, 2022A). O Gráfico 9 mostra a taxa de desemprego por raça/gênero no primeiro trimestre de 2020, antes da eclosão total da pandemia no país, no segundo trimestre de 2020, quando a pandemia já havia se instalado no país, e no segundo trimestre de 2021, quando o contágio estava a pleno vapor no país.

Gráfico 9 – Taxa de desocupação por raça e gênero no Brasil – em %

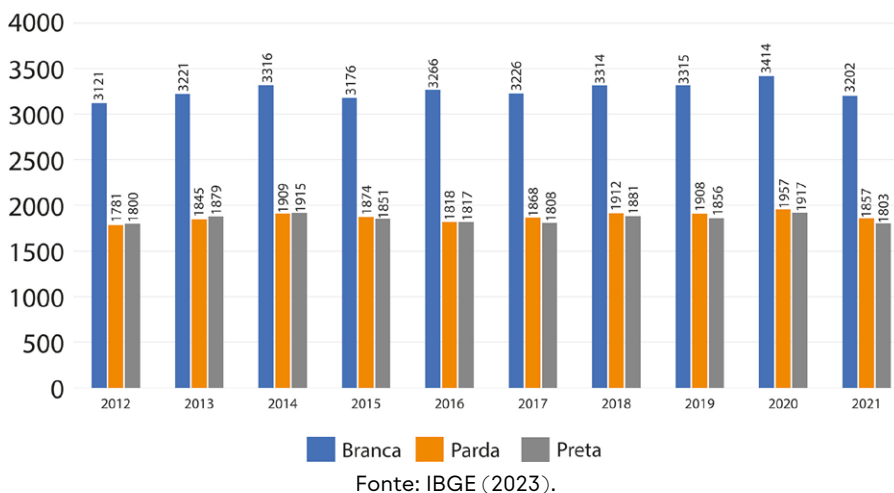


Fonte: IBGE (2023) e DIEESE (2022A).

A taxa de desocupação da mulher negra é o dobro da taxa do homem não negro, e a do homem negro é, em média, maior que a da mulher não negra. Isso mostra a maior vulnerabilidade à desocupação tanto dos homens quanto das mulheres negras. Os dados também evidenciam as desigualdades de gênero, já que mulheres negras e não negras têm maiores taxas de desocupação do que suas contrapartes masculinas. Além disso, mostra que as maiores taxas de desocupação, mesmo antes da pandemia, das mulheres negras, com quase um quinto procurando ocupação em 2021, fazendo delas o segmento demográfico mais vulnerável do país. Além da maior taxa de desocupação, pessoas pretas e pardas tendem a receber, em média, menos do que pessoas brancas na sua atividade laboral. Isso está

representado no Gráfico 10, que mostra a renda média mensal de todos os trabalhos em valores de 2021 por cor da pele, sem distinguir entre homens ou mulheres.

Gráfico 10 – Rendimento médio mensal de todos os trabalhos no Brasil por cor da pele – 14 anos ou mais – em R\$ de 2021

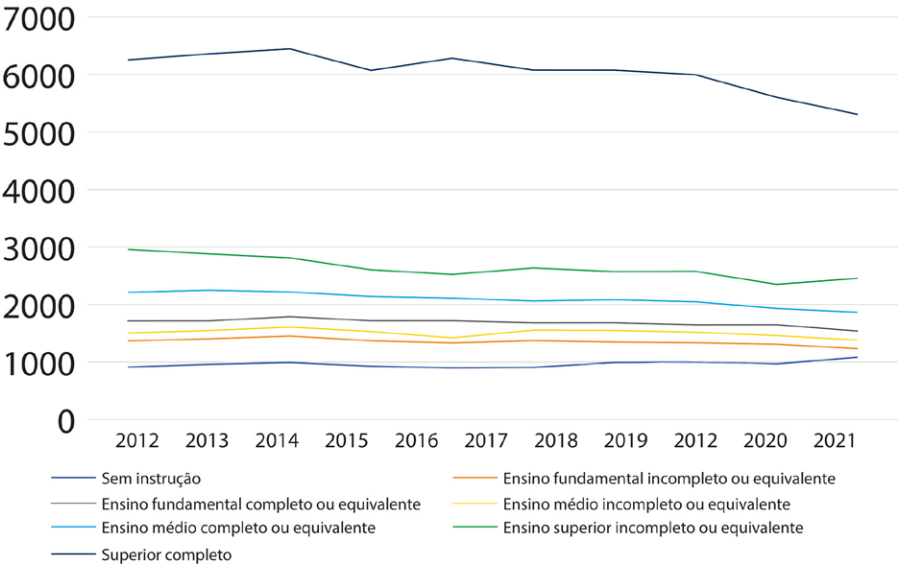


Os brancos ganharam e continuam ganhando mais do que pretos e pardos no Brasil. Enquanto as rendas do trabalho de pardos e pretos tendem a ser bastante similares, a renda média dos brancos é cerca de 75% superior à de pretos e pardos, uma enorme diferença. Isso, aliado às maiores taxas de desemprego, ajuda a explicar a menor renda média e a maior vulnerabilidade à pobreza e à exclusão de pessoas pretas e pardas no país. Esse é, sem dúvidas, uma das grandes injustiças e um dos mais complexos e perversos problemas sociais do país. Essa diferença ocorre devido ao menor acesso à escolaridade e a oportunidades econômicas individuais e locais para pessoas não brancas, reflexo do racismo estrutural presente no país, que deve ser um dos focos das políticas sociais e de desenvolvimento nacional e regional.

A questão do acesso à escolaridade e suas consequências em termos de renda e acesso a oportunidades é um dos elementos que ajudam a explicar a elevada desigualdade geral e por raça no país. Após 2015, com o início das sucessivas crises e estagnações da economia brasileira, pessoas com ensino superior, por exemplo, correspondiam à metade das taxas de

desocupação em relação a pessoas sem instrução ou com apenas um ano de estudo. Enquanto no período anterior essas diferenças eram bem menores, mostrando que, especialmente em situações de maior crise econômica, as pessoas com menos escolarização, que também em geral são as mais pobres, tendem a ficar desocupadas mais facilmente do que aquelas com maior nível de instrução (IBGE, 2022). Isso as torna ainda mais vulneráveis em situações de crise econômica, social e sanitária. O Gráfico 11 mostra o rendimento médio mensal do trabalho por nível de escolaridade no Brasil com valores de 2021.

Gráfico 11 – Rendimento mensal médio do trabalho por nível de escolaridade – R\$ de 2021

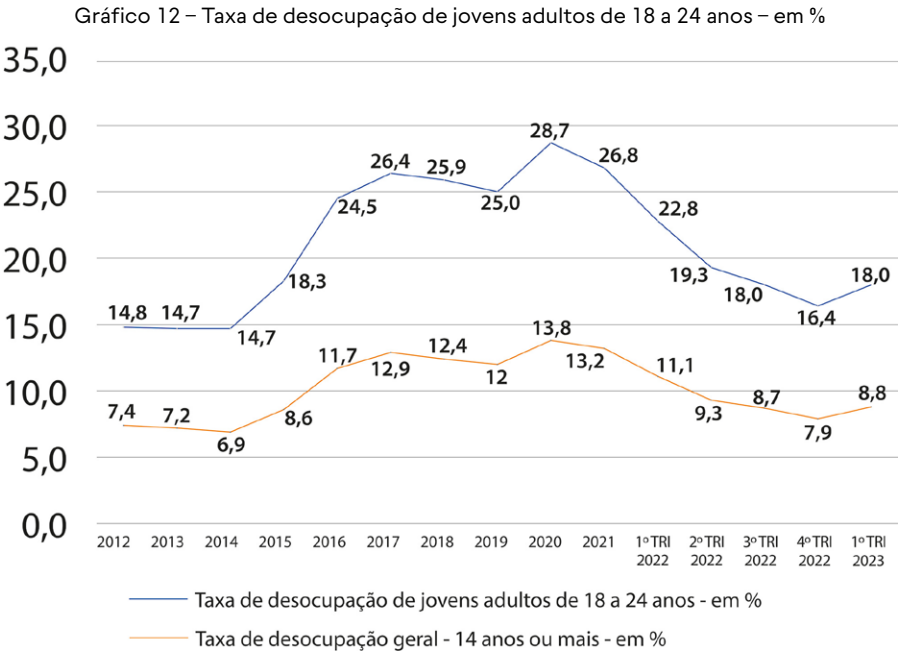


Fonte: IBGE (2023).

Os dados mostram claramente que, quanto maior o nível de instrução, maior tende a ser a renda média do trabalho. Em especial, as pessoas com ensino superior completo tendiam a ganhar, em média, entre cinco e seis vezes o rendimento de pessoas sem instrução. Isso evidencia a importância do acesso a oportunidades educacionais como fator de mobilidade social ascendente no país. Um dado interessante é que esse segmento com maior nível educacional foi o que sofreu maior queda no seu nível de renda média a partir de 2018, provavelmente reflexo da crise econômica

que assolava o país e do aumento do número de pessoas com ensino superior no país nas últimas duas décadas, o que reduziu o prêmio salarial de se ter esse nível de ensino. Mesmo assim, o diferencial de salário entre quem completava o ensino superior e quem completou o ensino médio era cerca de duas vezes e meia no período, mostrando ainda a relevância desse nível de ensino no país e a importância de políticas de acesso ao ensino superior.

O último grupo analisado é o dos jovens adultos, entre 18 e 24 anos. Trata-se de pessoas com menor nível de experiência profissional e que muitas vezes ainda não completaram o nível de ensino médio e/ou superior, por isso tendem a ter uma posição mais vulnerável no mercado de trabalho e menores rendimentos, o que os torna mais vulneráveis à pobreza e à exclusão social do que faixas etárias mais velhas e mais bem consolidadas em termos profissionais. O Gráfico 12 mostra a taxa de desocupação de jovens adultos entre 18 e 24 anos no país e compara essa taxa com a taxa geral.



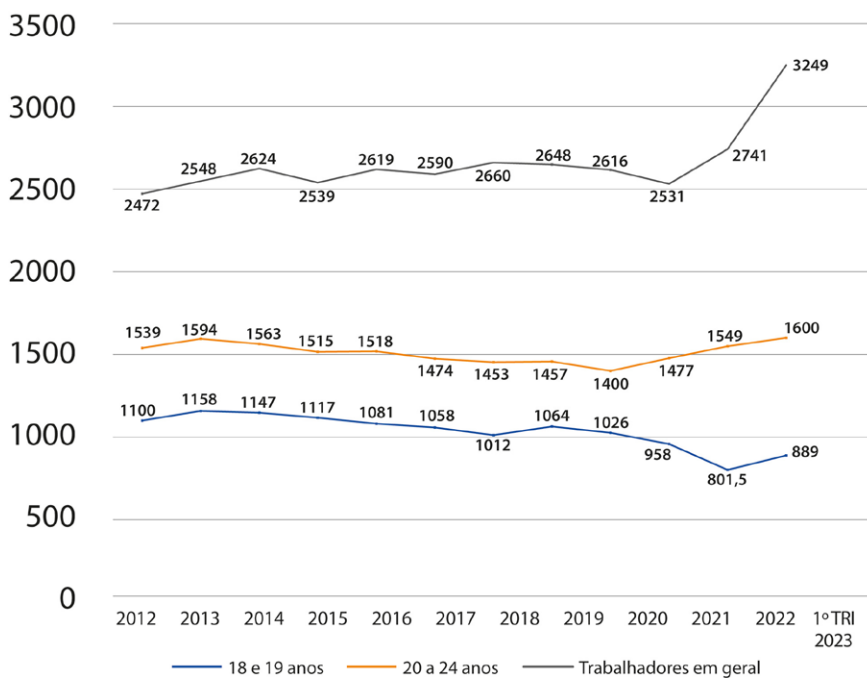
Fonte: IBGE (2023).

Os jovens adultos têm taxas de desocupação que são aproximadamente o dobro da taxa da população em geral (com mais de 14 anos, aptas a

trabalhar). As taxas aumentaram fortemente a partir de 2015, cresceram ainda mais em 2020 e começaram a decair em 2021, voltando a crescer em 2023 devido à política monetária restritiva nacional. Entre 2016 e 2021, cerca de um quarto dos jovens adultos nessa faixa etária estavam procurando emprego, ou seja, não estavam obtendo renda do trabalho. Em 2022 e 2023, esse valor caiu a cerca de um quinto, um valor ainda muito alto. Tudo isso torna esse segmento bastante vulnerável em termos de condições de vida, além de ser um segmento vítima e perpetrador de altas taxas de violência no país (IPEA, 2022).

Além da taxa de desocupação elevada, os rendimentos médios do trabalho de jovens adultos tendem a ser bem menores do que os da população trabalhadora em geral, o que está expresso no Gráfico 13.

Gráfico 13 – Rendimento médio mensal de todos os trabalhos – jovens adultos e trabalhadores em geral



Fonte: IBGE (2023).

O rendimento médio do trabalho de jovens adultos entre 18 e 19 anos é de metade a um terço inferior ao dos jovens adultos entre 20 e 24 anos, que em geral possui melhor nível educacional. Em comparação com

o rendimento médio da população em geral, jovens adultos recebem significativamente menos, em especial os jovens entre 18 e 19 anos. Houve aumentos em 2023, mas os valores não consideram a inflação, logo, na realidade, há estagnação e mesmo perdas de poder de compra.

Esse salário substancialmente menor, junto a taxas de desocupação bem superiores, torna os jovens adultos brasileiros uma população especialmente vulnerável. Políticas no sentido de alavancar os talentos, as experiências e o capital humano desses jovens adultos podem ajudar não só a aumentar seus salários médios como a reduzir sua taxa de desocupação no longo prazo.

Como esperado, o impacto da pandemia na perda de ocupação foi mais intenso para esses grupos desfavorecidos. Entre o primeiro e o segundo trimestre de 2021, período de eclosão da pandemia, 13% dos trabalhadores ocupados perderam ocupação, seja por extinção de sua vaga, seja pela escolha de sair do mercado de trabalho por algum motivo, como ter que cuidar dos filhos, já que escolas fecharam (DIEESE, 2020b).

O percentual de saída foi de 15% para mulheres e 11% para homens e de 15% para pessoas negras e de 10% para não negros, mostrando a maior fragilidade das ocupações e/ou uma maior necessidade de mulheres e pessoas negras necessitarem abandonar o mercado de trabalho. O vínculo empregatício que mais perdeu vagas proporcionalmente foi o dos empregados domésticos sem carteira assinada (31%), mais de três vezes a perda média nacional, seguido dos trabalhadores sem carteira assinada (23%), quase o dobro da média nacional (DIEESE, 2020b).

Trabalhadores com maior renda do trabalho tiveram taxas de saída bem menores que os de menor renda. Entre os que recebiam até 1 salário-mínimo, 23% saíram de sua ocupação em apenas um trimestre, contra 9% dos que recebiam 1 a 3 salários-mínimos, 4% dos que recebiam entre 3 e 5 salários-mínimos e 4% dos que recebiam mais de cinco salários-mínimos (DIEESE, 2020b).

As perdas em ocupação também foram maiores para trabalhadores mais jovens, com menor experiência e vínculos empregatícios mais frágeis, além de idosos, por serem mais vulneráveis ao vírus, consequentemente tendo muitas vezes que se afastar do seu trabalho (DIEESE, 2020a). Entre os jovens de 14 a 17 anos, 31% perderam ocupação, e entre os de 18 e 24

anos 18%, assim como 22% dos com 70 anos ou mais; taxas muito maiores do que a média nacional de 13% (DIEESE, 2020b).

Por fim, pessoas com menor nível de escolaridade também possuíam maior chance de terem perdido ocupação. Entre os sem instrução e menos de 1 ano de estudo, 22% perderam a ocupação; esse percentual foi de 18% entre aqueles com fundamental incompleto ou equivalente versus 6% entre os com ensino superior completo, mostrando a maior fragilização e vulnerabilidade dos vínculos empregatícios das pessoas de menor escolaridade (DIEESE, 2020b).

Os apontamentos de perdas de vagas com a eclosão da pandemia mostram o cruzamento de perfis mais vulneráveis. Por exemplo, trabalhadores domésticos sem carteira assinada tendem a ser mulheres, muitas vezes não brancas, de baixa renda e escolaridade, ou seja, justamente o perfil mais vulnerável foi o que mais perdeu ocupações. Isso mostra as diversas faces da desigualdade e as intersecções entre vulnerabilidades que devem ser levadas em conta não só em análises do mundo real, mas na formulação e implementação de políticas públicas.

Os dados mostram claramente que os grupos mais vulneráveis em termos de renda e ocupação o são não só porque possuem maiores taxas de desocupação, mas também pela maior probabilidade de ter um emprego formal, de perder o emprego em situações de crise e por ter menor rendimento médio do trabalho. Mulheres, pessoas pretas e pardas de menor nível educacional e jovens adultos são especialmente vulneráveis à pobreza e à exclusão econômica e social. Como o trabalho é a principal fonte de renda da grande maioria dos indivíduos e domicílios do Brasil e os rendimentos são altamente relacionados ao nível de educação atingido, políticas que garantam a permanência de jovens e de pessoas não brancas na escola, a melhoria da qualidade da educação pública e da experiência e do capital humano de populações vulneráveis, além de medidas de inclusão e combate ao preconceito, podem ajudar o país a enfrentar o seu maior problema social: a desigualdade.

Porém, não basta a oferta de capital humano de qualidade e a redução das desigualdades educacionais e econômicas para que o país prospere, são necessárias condições macroeconômicas favoráveis que possibilitem

o crescimento econômico e políticas assistenciais robustas que aliviem as vulnerabilidades sociais de hoje, afinal a fome não espera.

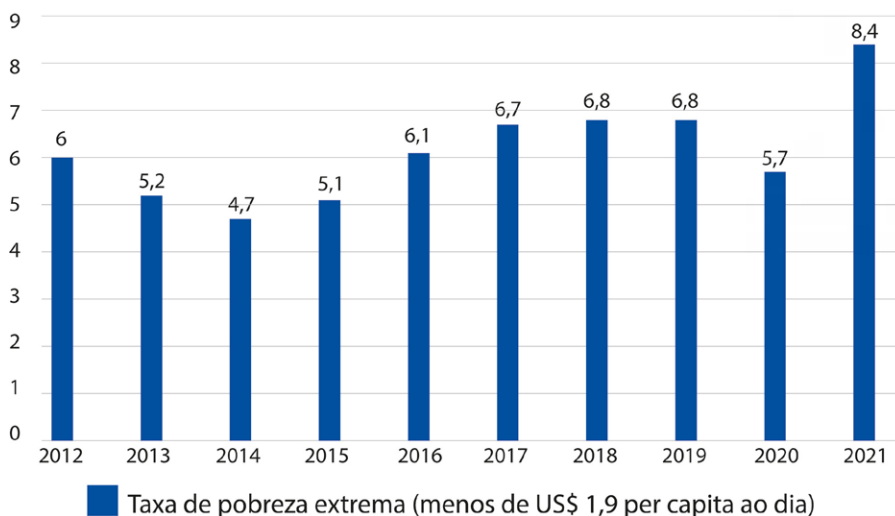
Pobreza, insegurança alimentar e benefícios socioassistenciais no Brasil

Uma expressão agravada da exclusão e da vulnerabilidade social é a pobreza extrema, que significa possuir uma renda disponível tão baixa que sequer cobre despesas básicas da vida, como alimentação. No Brasil, muitas vezes se utiliza o padrão internacional de renda inferior a US\$ 1,9 per capita ao dia, o equivalente a R\$ 172 per capita em 2021 ao se corrigir pelo poder de compra do Real, como medida da taxa de pobreza extrema. Essa taxa, assim como as outras taxas de pobreza, é influenciada pelo dinamismo econômico nacional e local, taxas de atividade e ocupação, arranjos domiciliares, incidência de benefícios sociais e previdenciários, entre outros fatores.

Dois fatores influenciaram a dinâmica da pobreza no Brasil desde 2020. Primeiro, a pandemia de Covid-19, que provocou uma recessão e um aumento abrupto nas taxas de desocupação. O segundo fator foi a criação do AE em abril de 2020 para a compensação parcial na perda da renda devido à pandemia e ao isolamento social de famílias vulneráveis que perderam seu trabalho e/ou estavam em situação de pobreza. O valor médio instituído foi de R\$ 600 até agosto de 2020, podendo ser maior ou menor conforme o perfil da família, estendido de setembro a dezembro de 2020 com o valor reduzido de R\$ 300 em média. Ele foi capaz de não só evitar um aumento esperado na pobreza extrema devido à pandemia, como reduziu até mesmo a taxa de pobreza extrema a níveis inferiores ao período pré-pandemia. Ele acabou sendo descontinuado no início de 2021, mas logo depois retomado, em valores inferiores, não sendo assim capaz de reduzir a pobreza extrema tão profundamente nesse ano.

O Gráfico 14 mostra a evolução da taxa de pobreza extrema do Brasil entre 2012 e 2022 medida como renda per capita menor do que US\$ 1,9 ao dia em dólares por Poder de Paridade de Compra de 2011.

Gráfico 14 – Taxa de pobreza extrema no Brasil – em %

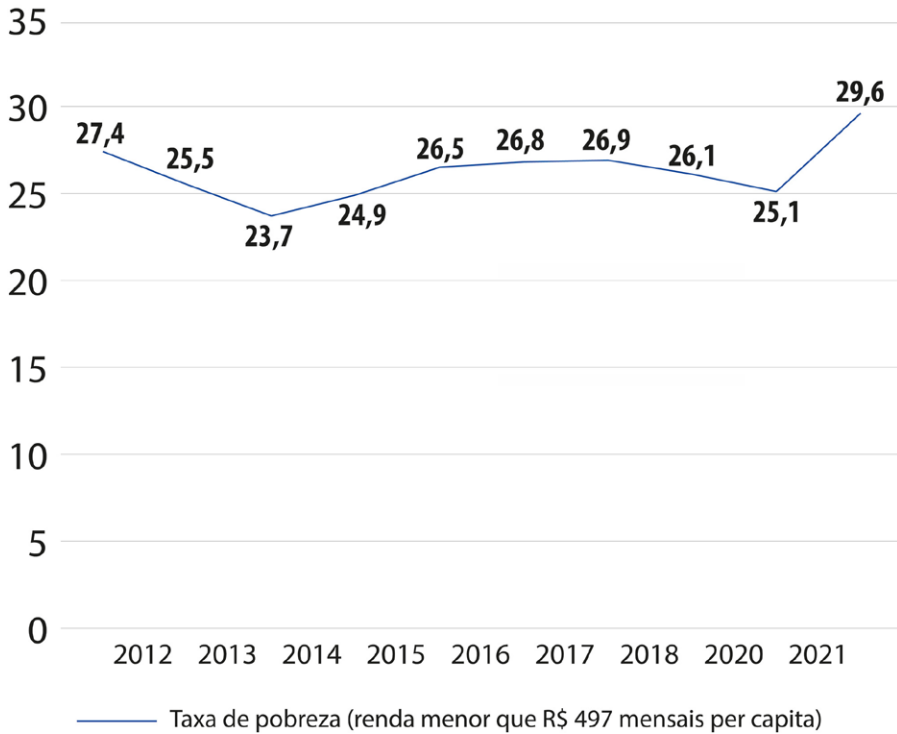


Fonte: IBGE (2023).

A pobreza reduziu entre 2012 e 2014 (mínimo) e cresceu a partir de 2015, aumentando significativamente até 2018, estabilizando-se em 2019, período anterior à pandemia. Ela caiu 16,2% em 2020, durante a pandemia que, mesmo tendo causado uma crise econômica e social, amorteceu as taxas de pobreza nesse ano com a instituição do AE. Já em 2021 (pico da pobreza), com a descontinuidade, e retomada posterior, desse programa em valores menores e a reformulação do Programa Bolsa Família (PBF) em Programa Auxílio Brasil (PAB), a taxa de pobreza extrema aumentou quase 50% em relação a 2020, valor inclusive superior ao de antes da pandemia. Em 2021, quase um a cada doze brasileiros estava em situação de pobreza extrema e tinha grandes dificuldades de atender às suas necessidades mais básicas, mesmo após o recebimento de benefícios sociais. Desse modo, pode-se considerar 2021 o ano de auge da crise social que já transcorria no país ao menos desde 2015, marcada por recessões e estagnações.

Uma outra forma mais ampla de caracterizar a linha de pobreza considera as pessoas que ganhavam menos de R\$ 497 per capita mensais, ou US\$ 5,5 per capita ao dia, em 2021, em situação de pobreza. Essa faixa não é tão extrema quanto a de R\$ 172 ao mês per capita, mas ainda captura pessoas que têm dificuldades de cobrir suas despesas básicas. O Gráfico 15 mostra a evolução dessa taxa no Brasil.

Gráfico 15 – Taxa de pobreza do Brasil – em %



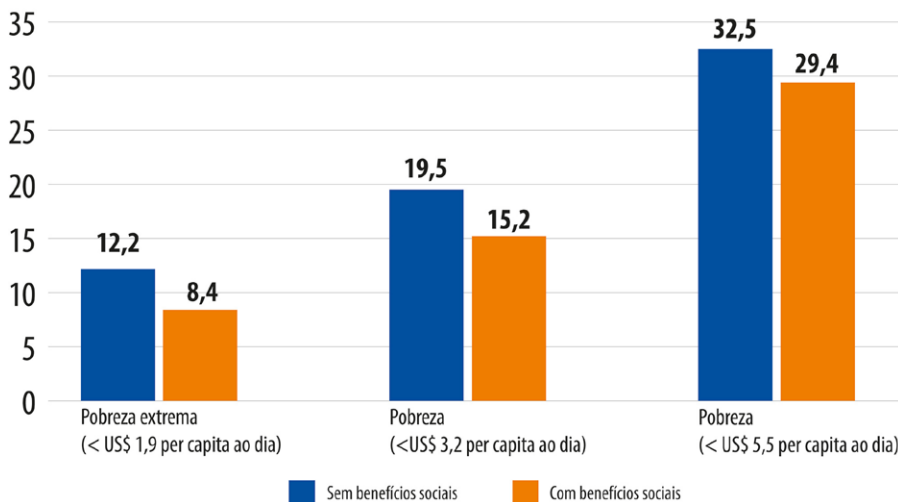
Fonte: IBGE (2023).

Ao se considerar essa taxa mais ampla, vê-se que ela variou relativamente pouco nos dez anos analisados e aumentou ao final do período, reflexo da pandemia, do aumento da inflação e da descontinuidade e retomada posterior em valores inferiores do AE em 2021. Nesse ano, cerca de 30% dos brasileiros estavam em situação de pobreza, com essa taxa oscilando em volta do 25% da população brasileira nos anos anteriores. Isso evidencia o choque negativo que foi a pandemia para a qualidade de vida dos brasileiros, mas também que o problema é mais antigo e estrutural, afinal as taxas não variaram fortemente em uma década e permaneceram em níveis elevados.

No Brasil, há um conjunto de benefícios sociais federais de complementação de renda para famílias e pessoas vulneráveis que concedem dinheiro de forma sistemática para seus beneficiários como forma de se aliviar situações de pobreza e pobreza extrema das famílias, público-alvo

desses benefícios. A análise a seguir investiga em maior detalhe esses programas. O Gráfico 16 mostra a mudança nas diferentes taxas de pobreza dos domicílios antes e depois do recebimento desses benefícios sociais no ano de 2021 no Brasil, medidas em dólares PPC do ano de 2011.

Gráfico 16 – Taxas de pobreza antes e depois dos benefícios sociais em 2021 – em %



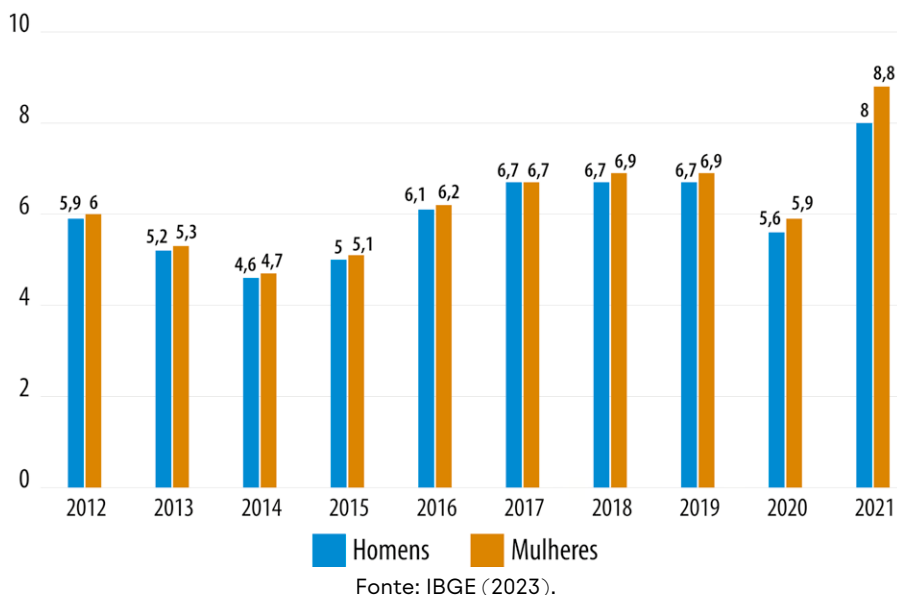
Fonte: IBGE (2023).

Os benefícios foram capazes de reduzir a pobreza extrema em quase um terço: a faixa de US\$ 3,2 mensal per capita foi reduzida em 22,1% e a de US\$ 5,5 mensal ao dia sofreu pouca alteração (9,5%). Isso mostra tanto o potencial desses benefícios quanto seu foco: reduzir as situações de pobreza mais agudas, objetivo atingido parcialmente, não tendo assim como foco eliminar as diferentes formas de pobreza ou prover as famílias vulneráveis com um padrão de vida mais amplo. Nisso está uma de suas limitações em termos de redução da pobreza e vulnerabilidade social. Porém, mesmo após o recebimento desses benefícios, as taxas de pobreza nacionais continuam altas, reflexo tanto das limitações das políticas sociais em vigor quanto do baixo dinamismo econômico e ocupacional nacional no geral e no período analisado, com a década de 2010 e início da de 2020 podendo ser consideradas perdidas em termos de ganhos sociais no Brasil.

Como esperado, a pobreza é mais acentuada no Brasil para grupos mais vulneráveis – mulheres, pessoas não brancas, jovens e pessoas com

menor nível de escolaridade. A seguir serão analisadas as diferenças na taxa de pobreza extrema (renda inferior a US\$ 1,9 ao dia per capita) em dólares de 2011 entre grupos mais e menos vulneráveis no país de 2012 a 2021; o Gráfico 17 mostra a taxa de pobreza extrema por gênero no Brasil.

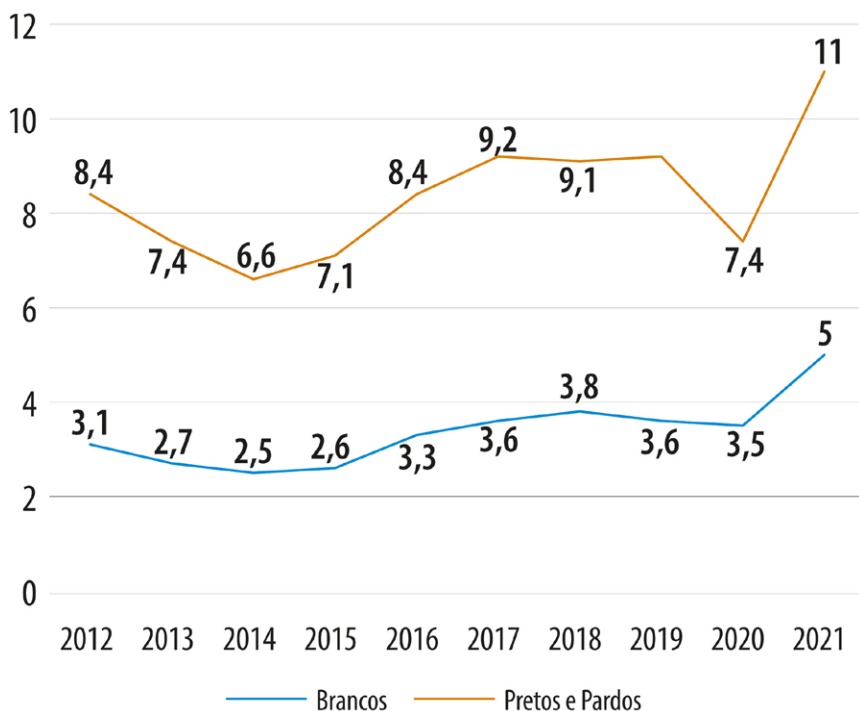
Gráfico 17 – Taxa de pobreza extrema por gênero – em %



As diferenças nas taxas de pobreza extrema entre homens e mulheres são bem pequenas, contudo as taxas são maiores para mulheres, novamente evidenciando a vulnerabilidade desse grupo. As diferenças são provavelmente pequenas, mesmo as mulheres ganhando significativamente menos do que os homens, porque se considera no cálculo dessa estatística a renda domiciliar total. Como a maior parte das famílias é composta de casais heterossexuais, isso torna a renda per capita domiciliar mais homogênea entre os gêneros do que a renda obtida por trabalhadores de cada um dos gêneros em função dos arranjos domiciliares dominantes. A diferença entre homens e mulheres aumentou em 2021, ano de pico da taxa de pobreza extrema no país.

O Gráfico 18 mostra a evolução da taxa de pobreza extrema no Brasil por cor da pele entre 2012 e 2021, diferenciando pessoas brancas de pessoas pretas e pardas.

Gráfico 18 – Pobreza extrema por cor da pele – em %

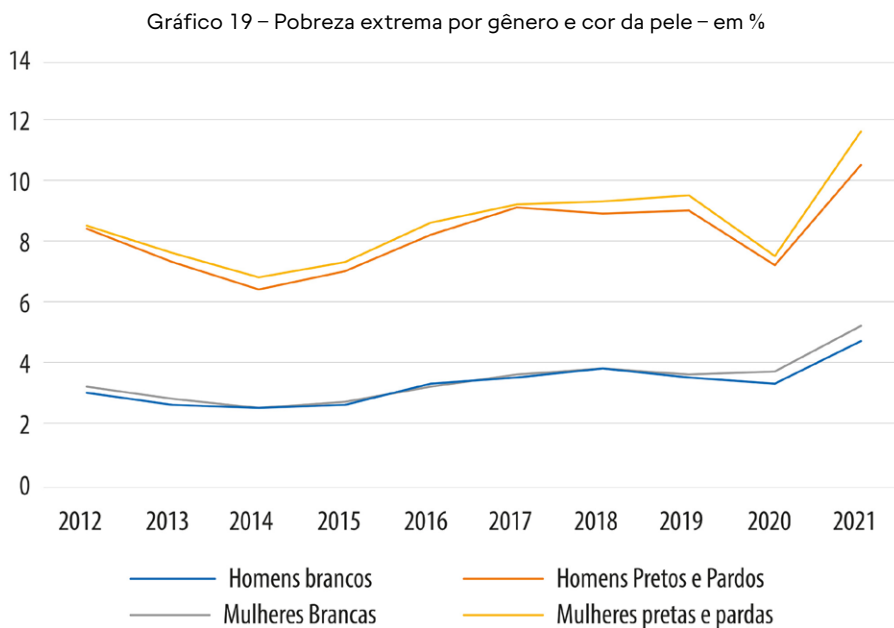


Fonte: IBGE (2023).

A diferença é bastante acentuada, reflexo das diferenças na renda média, escolaridade e desocupação entre os grupos, fruto da discriminação estrutural do país. Pessoas pretas e pardas constaram, em média, em análises de taxas de pobreza extrema **cerca de duas vezes a duas vezes e meia a mais do que as pessoas brancas**. As taxas seguiram tendências parecidas, de queda entre 2012 e 2014, sendo mais acentuadas para pessoas pretas e pardas, e de aumento entre 2015 e 2019. Em 2020, elas diminuíram, mesmo em contexto de crise, devido ao AE, mas a queda foi muito superior para pessoas pretas e pardas, mostrando que elas se encaixaram melhor nos critérios do programa de perda da ocupação e/ou moradores de domicílios de baixa renda. Para muitas famílias pobres, o AE, mesmo em valores modestos, foi capaz de prover moradores de domicílios com uma renda total e per capita superior à sua renda pré-pandemia. Porém, em 2021 ambas voltaram a crescer com a descontinuidade do programa e sua retomada com valores menores,

aumentando 42,9% para brancos e 48,6% para pretos e pardos, um aumento maior justamente para as pessoas mais vulneráveis, apesar da diferença não ser extrema. Um a cada nove pretos e pardos estava em situação de pobreza extrema em 2021, comparado a um a cada vinte brancos.

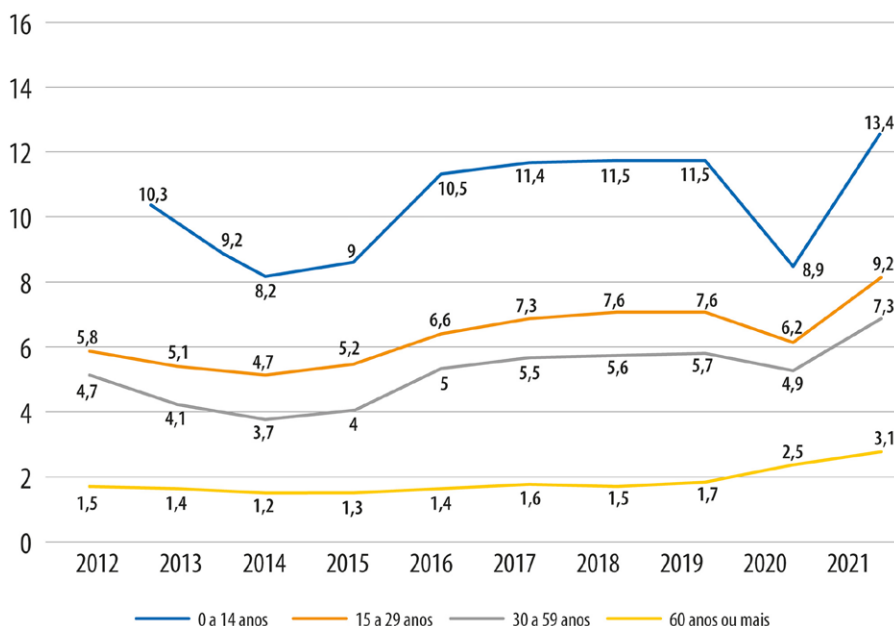
O Gráfico 19 cruza gênero e raça ao mostrar as taxas de pobreza extrema das mulheres brancas e das mulheres pretas e pardas e dos homens brancos e homens pretos e pardos.



As diferenças entre os gêneros para cada grupo racial foram pequenas devido à forma como a maioria dos arranjos domiciliares se estrutura, mesmo com as mulheres ganhando em média menos e tendo maior taxa de desocupação. Claramente, homens e mulheres brancas têm taxas de pobreza extrema que são menos da metade das taxas das mulheres e homens pretos e pardos e todos os grupos sofreram aumentos na sua pobreza extrema em 2021. O grupo mais propenso a estar em situação de pobreza extrema no país são as mulheres pretas e pardas, e o menos propenso os homens brancos; novamente evidenciando a forte divisão racial que ocorre na maioria das estatísticas socioeconômicas brasileiras.

O Gráfico 20 mostra a taxa de pobreza extrema entre 2012 e 2021 por faixa etária no Brasil, distinguindo crianças e adolescentes, jovens adultos, adultos e idosos.

Gráfico 20 – Pobreza extrema por faixa etária – em %



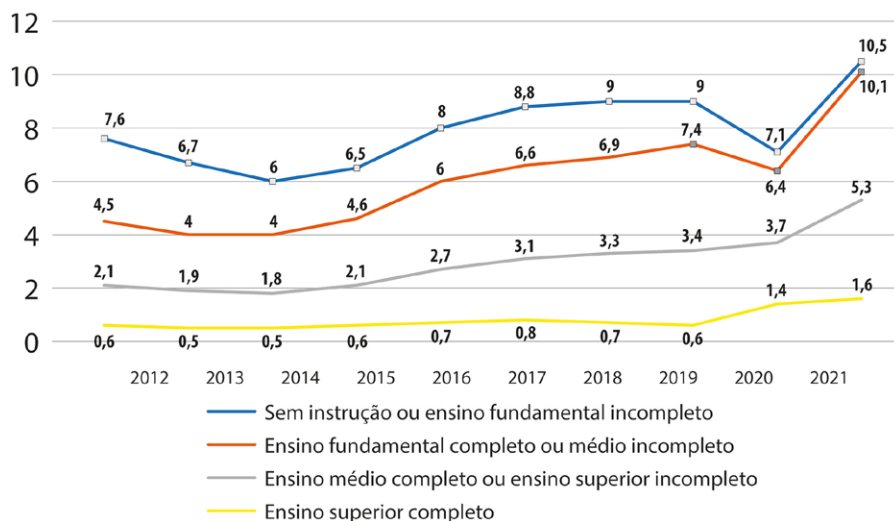
Fonte: IBGE (2023).

Crianças e adolescentes eram e continuam sendo muito mais vulneráveis à pobreza extrema do que as demais faixas etárias. Adolescentes mais velhos e jovens adultos possuem a segunda maior taxa, seguidos dos adultos, em geral com maior estabilidade e experiência no trabalho, conseguindo assim maior renda. Por último, encontram-se os idosos, muitos dos quais aposentados e que não moram mais com seus filhos ou os sustentam, tendo assim que dividir a renda domiciliar total com menos pessoas. A pobreza extrema de todos os grupos diminuiu em 2020 devido ao AE, menos para os idosos, em que ela aumentou, reflexo do foco do AE em pessoas em idade ativa e que perderam a ocupação. Em 2021, ela aumentou para todos os grupos etários. Uma a cada 7,5 criança com 14 anos ou menos estava em situação de pobreza extrema no país, o grupo mais vulnerável.

Crescer em situações de pobreza e vulnerabilidade social pode afetar as perspectivas de emprego, renda e educação de crianças e adolescentes ao longo de toda a sua vida, na ausência de políticas que busquem superar essas desigualdades.

O Gráfico 21 mostra a evolução das taxas de pobreza extrema no Brasil por nível de escolaridade.

Gráfico 21 – Pobreza extrema por nível de escolaridade – em %



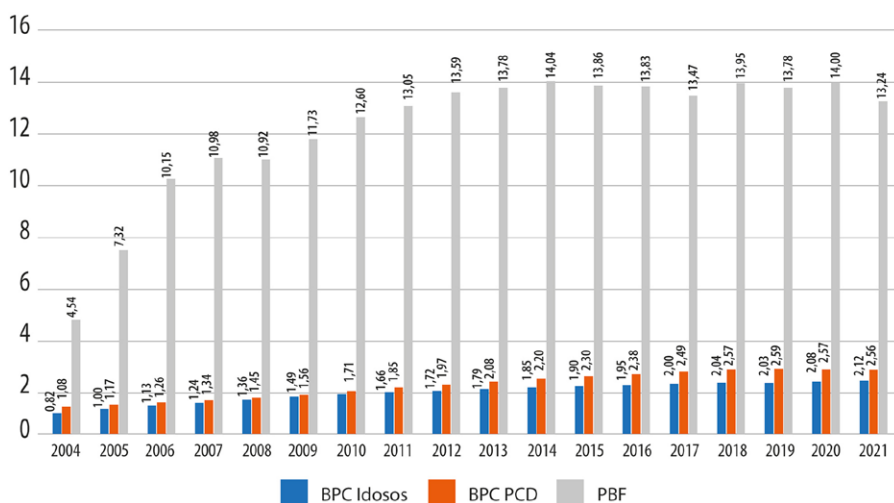
Fonte: IBGE (2023).

Quanto maior o nível de escolaridade de um indivíduo, menor a probabilidade de ele estar em situação de pobreza extrema no Brasil. A diferença entre as pessoas de maior (Ensino Superior completo) e menor escolaridade (sem instrução ou Ensino Fundamental incompleto) sempre foi dez vezes maior, mostrando a maior fragilidade das pessoas menos escolarizadas; exceto em 2020, quando, devido à recessão causada pela pandemia, a pobreza aumentou para os mais escolarizados (Ensino Médio ou Ensino Superior completo) e diminuiu para os menos escolarizados, reflexo do foco do programa AE de ajudar trabalhadores e pessoas de menor nível de renda. Na ausência do programa, todos os grupos provavelmente teriam sofrido um aumento acentuado em suas taxas de pobreza extrema. Em 2021, a pobreza extrema aumentou para todos os níveis de escolaridade do país, com um a cada dez brasileiros sem o ensino médio completo em

situação de pobreza extrema, comparado a um a cada sessenta e dois com ensino superior completo.

O AE tinha uma natureza emergencial e temporária durante parte de 2020 e 2021. Porém, o Brasil conta com benefícios federais de complementação de renda mais sistemáticos, sendo o Benefício de Prestação Continuada (BPC) o principal deles, o qual é voltado tanto para pessoas idosas que não possuem outras fontes de renda – além de morarem em domicílios de baixa renda e não conseguirem exercer plenamente suas capacidades laborais devido à idade – quanto para pessoas com deficiência (PCD) grave que não possuam outras fontes de renda familiar suficiente e não podem exercer atividades laborais. Há ainda o PBF, voltado para a complementação de renda das famílias mais pobres. O Gráfico 22 mostra a evolução entre 2004 e 2021 no número de beneficiários desses três programas no Brasil.

Gráfico 22 – BPC Idosos, BPC PCD e PBF no Brasil – em milhões

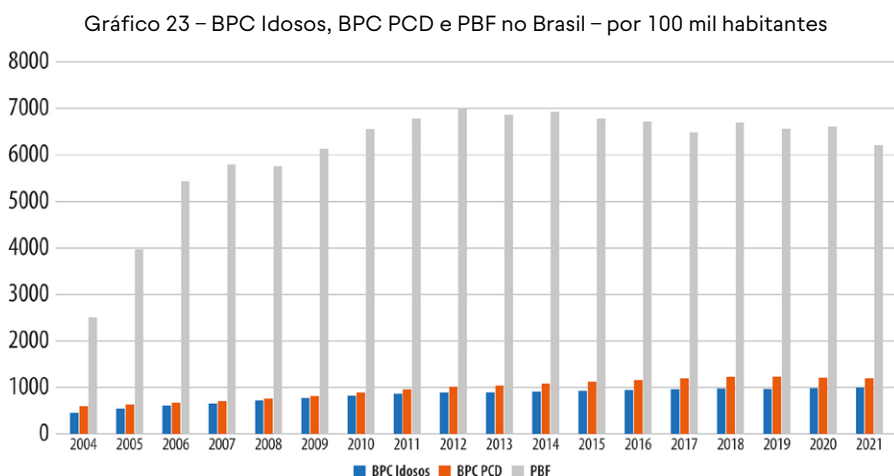


Fonte: SUAS (2023).

Houve um forte aumento nas concessões do PBF entre 2004 e 2006, com novos aumentos moderados de 2009 a 2012, e queda em novembro de 2021, quando o programa se transformou em PAB, o que será analisado posteriormente. Entre 2010 e 2021, houve pouca alteração no número de beneficiados pelo PBF no Brasil. Já o BPC Idoso e PCD passaram

por aumentos mais graduais e contínuos, mais que dobrando o número de beneficiários no período analisado, os quais, contudo, ainda não eram muito inferiores aos números do PBF devido ao público-alvo desse programa, que é bem mais específico. Esses programas ajudaram a reduzir a pobreza extrema e a vulnerabilidade social no Brasil, como analisado anteriormente, sendo peças-chave da política assistencial do período.

O Gráfico 23 mostra a quantidade de benefícios desses três programas concedida a cada 100 mil habitantes do Brasil.



Fonte: SUAS (2023).

As taxas de recebimento do PBF foram, em média, de cinco a sete vezes maiores do que as taxas do BPC Idoso ou do BPC PCD, que foram relativamente próximas entre si. As taxas por 100 mil habitantes do BPC para Idosos e PCD dobraram no período, tendo um crescimento relativamente estável, gradual e lento. Já a taxa do PBF quase triplicou entre 2004 e 2007, aumentando novamente de 2009 a 2012, permanecendo estável ou decrescente após esse ano, com queda mais acentuada em 2021, quando esse programa passou a ser substituído pelo seu sucessor, o PAB.

Um programa temporário e emergencial, mas de grande impacto no país foi o AE, que vigorou em partes de 2020, sendo descontinuado no final desse ano e retomado só posteriormente em 2021 com valores reduzidos. Entre abril e dezembro de 2020, o AE contemplou 67,9 milhões de beneficiários, valor que se reduziu para 39,8 milhões em 2021, com

oscilações entre os meses (Brasil, 2021). A Tabela 1 mostra o impacto do AE em julho de 2020, um dos picos do programa em termos de valores e número de beneficiários, ao comparar indicadores econômicos desse mês que excluem os recursos do AE e os que incluem o AE, destacando a variação percentual nos indicadores provocada pelo auxílio nesse mês no país.

Tabela 1 – Pobreza extrema, renda média e distribuição de renda com e sem AE – julho de 2020

INDICADORES ECONÔMICOS	SEM AE	COM AE	VAR. % APÓS AE
Renda média do-miciliar per capita	1.155	1.286	11,3%
% pobreza extrema	14,4	3,2	-77,8%
Renda média do 95º percentil	4.000	4.000	0,0%
Renda média do 5º percentil	125	261	108,8%
Razão 95º/5º	32	15,3	-52,2%
Gini	0,54	0,48	-11,1%

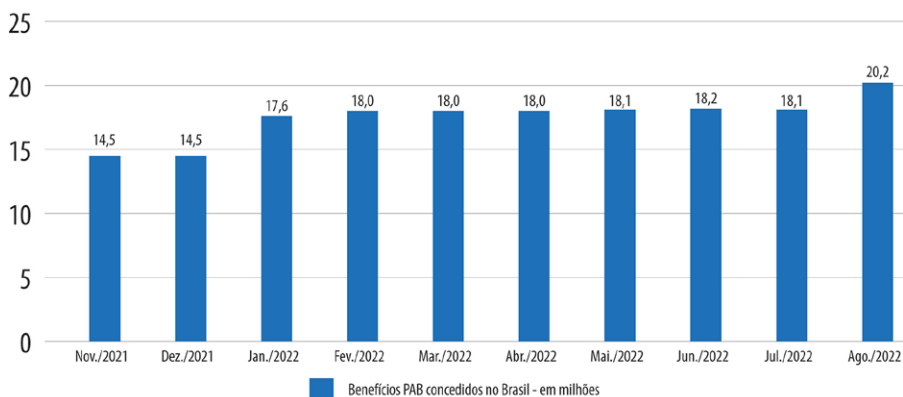
Fonte: Monte (2020) com base em PNAD-COVID.

O AE foi tão expressivo que foi capaz de aumentar a renda média per capita de todo o país em 11,3%. Como se concentrou em famílias de menor renda, o programa foi capaz de reduzir a pobreza extrema em quase 80% para seu menor nível registrado, mesmo em uma situação de recessão grave e desocupação alta e acelerada no país. Ele não alterou a renda média das pessoas mais ricas, como pode ser visto pela renda média do 95º percentil, mas foi capaz de dobrar em julho de 2020 a renda do 5º percentil, mostrando seu forte impacto sobre a renda dos mais pobres, seu público-alvo. Por ter elevado substancialmente a renda dos mais pobres e não ter alterado a renda dos mais ricos, o AE foi capaz de reduzir a razão entre o 95º e o 5º percentil em mais da metade e reduzir a desigualdade de renda de forma abrupta e intensa, porém temporária, dada a natureza

do programa.

O governo federal criou o PAB como uma reformulação do PBF no final de 2021. O programa conta com regras diferenciadas e tem passado por um aumento no seu valor médio desde sua criação. O gráfico 24 mostra o número de benefícios do PAB concedidos em milhões entre novembro de 2021, quando ele iniciou suas ações mais sistemáticas e agosto de 2022.

Gráfico 24 – Número de benefícios do PAB concedidos – em milhões



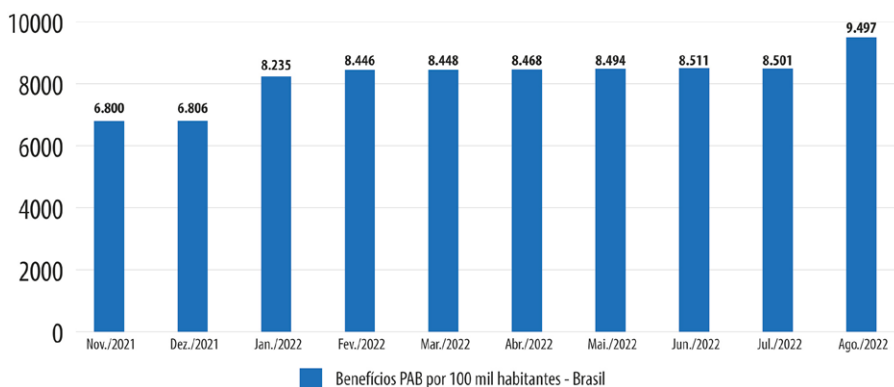
Fonte: Brasil (2022).

O programa iniciou em novembro de 2021, assimilando as famílias beneficiárias do PBF, em um contexto de aprofundamento da pobreza no país, mesmo com a recuperação parcial da economia e do mercado de trabalho. Em janeiro de 2022, a política, a partir de mudanças em seus critérios, aumentou fortemente (21,4%) o número de beneficiários, aumentando a cobertura de pessoas vulneráveis, dado o contexto desfavorável. Ela continuou aumentando, mas em menor intensidade em fevereiro de 2022 e foi estável até julho de 2022, aumentando 11,6% o número de beneficiários em agosto de 2022, mês que programa também passou por aumento no seu valor médio, mas dessa vez de forma apenas temporária até dezembro de 2022. O aumento no número de benefícios não representou necessariamente maior inclusão de famílias vulneráveis em comparação aos anos anteriores, mas sim um aumento na cobertura das famílias, dado o fato de que a pobreza aumentou acentuadamente em 2021.

O Gráfico 25 mostra o número de benefícios do PAB no Brasil a

cada 100 mil habitantes.

Gráfico 25 – Benefícios do PAB no Brasil – por 100 mil habitantes

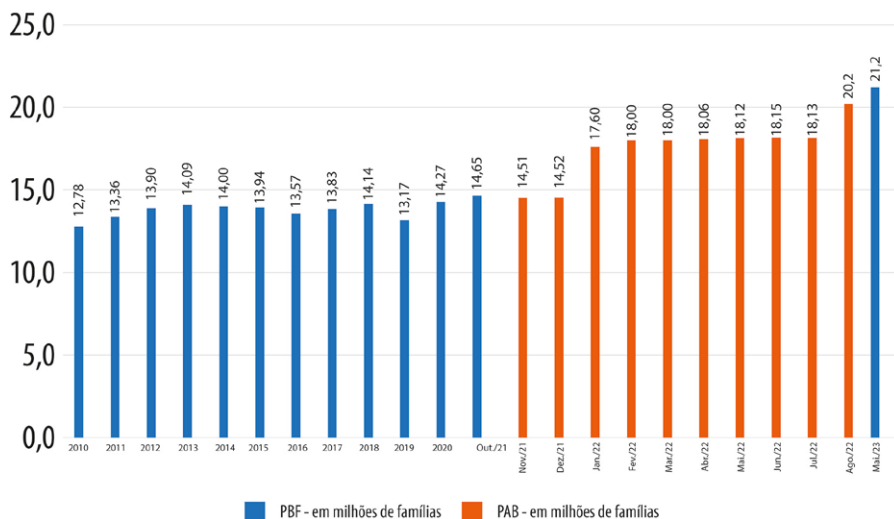


Fonte: Brasil (2022).

A taxa de benefícios reflete o mesmo padrão dos benefícios agregados, como esperado. De dezembro de 2021 a janeiro de 2022, houve um aumento acentuado de 21% na taxa de recebimento de benefícios, que se manteve relativamente estável até julho de 2022, aumentando 11,7% em agosto de 2022. O programa continuou ampliando sua cobertura. Em 2023, com a eleição do presidente Lula, o Programa Bolsa Família (PBF) foi retomado e substituiu o PAB. Diante do novo redesenho, houve incremento no valor médio e adicionais específicos.

De modo a melhor analisar as diferenças no grau de cobertura e como se deu a transição entre o PBF e o PAB, o Gráfico 26 mostra a evolução desses programas entre 2010 e maio de 2023, retomando o PBF, destacando o período de transição entre os programas em novembro de 2021.

Gráfico 26 – Benefícios do PBF e do PAB concedidos no Brasil – em milhões

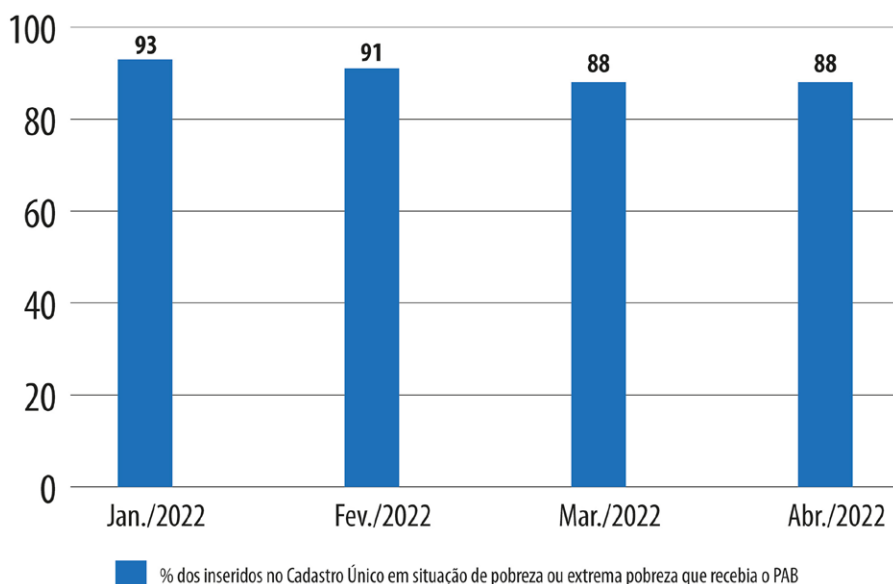


Fonte: Brasil (2022).

Os dados mostram a estabilidade relativa do número de beneficiários do PBF, que persistiu inicialmente com a transição do PBF para o PAB em novembro de 2021. Em janeiro de 2022 ocorreu um aumento acentuado de 21% no número de benefícios concedidos e outro aumento de cerca de 11% em agosto de 2022. A retomada do PBF levou a um novo aumento de 5% nas famílias beneficiadas.

Uma medida do grau de cobertura desses programas pode ser obtida pela comparação entre a concessão de benefícios e a população vulnerável, em situação de pobreza ou extrema pobreza, inserida no Cadastro Único, que é o foco das ações da política assistencial. Essa comparação em termos percentuais é mostrada no Gráfico 27 para o PAB em 2022.

Gráfico 27 – Percentual das famílias pobres ou extremamente pobres inseridas no Cadastro Único que recebiam o PAB – em %



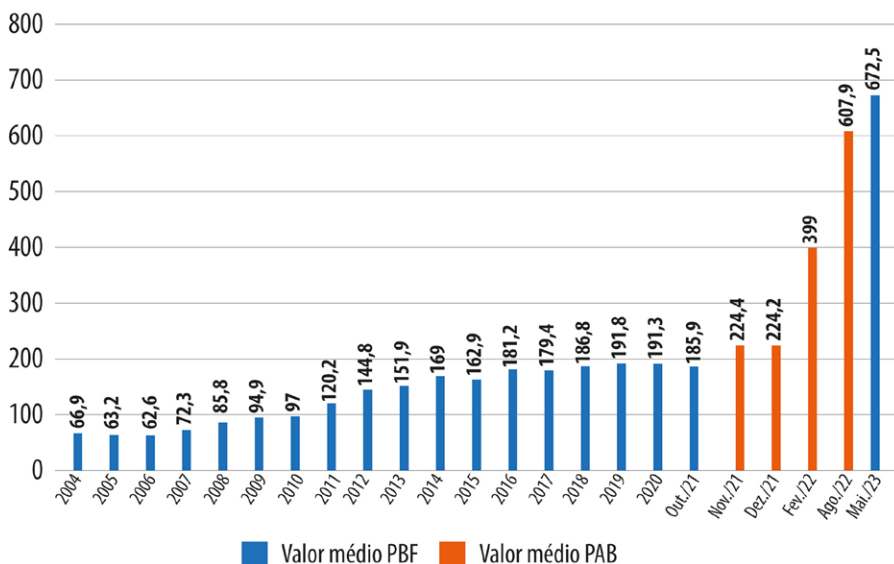
Fonte: Brasil (2022).

Os dados mostram um elevado grau de cobertura que, contudo, decresce levemente no período e evidencia que parte das famílias vulneráveis ainda não está coberta pelos programas. Um ponto importante a se ressaltar é que os dados sobre a situação das famílias no Cadastro Único (se estão em situação de pobreza/extrema pobreza ou não) podem estar desatualizados, ou seja, muitas famílias vulneráveis podem não ter sido incluídas no cadastro devido à redução nas operações de busca ativa durante a pandemia, com isso o número de famílias em situação de pobreza e pobreza extrema que se encaixam nos critérios para a inclusão no cadastro pode estar subestimado, o que pode levar a uma estimativa exagerada do grau de cobertura do PAB no Brasil.

Além da evolução do número de beneficiários desse programa, é relevante analisar a evolução do valor médio destinado às famílias beneficiárias de modo a verificar o grau de apoio que esse programa oferece às famílias vulneráveis. O objetivo desses programas é reduzir situações de

pobreza extrema e insegurança alimentar, não necessariamente acabar com formas mais amplas de pobreza, até porque seus orçamentos são limitados. O Gráfico 28 mostra o valor médio recebido pelos beneficiários do PBF e do PAB entre 2004 e agosto de 2022 em valores correntes.

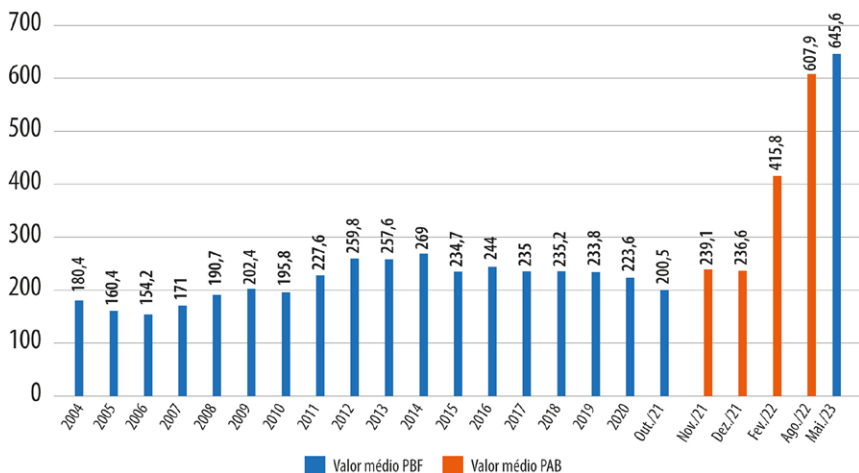
Gráfico 28 – Valor médio concedido PBF e PAB – em R\$ correntes



Fonte: SUAS e Brasil (2022).

Os valores aumentaram gradualmente até dezembro de 2021, quase dobrando no início de 2022 e aumentando 52,4% entre fevereiro e agosto de 2022, porém esse aumento iniciado em agosto só tinha previsão de durar até o final de 2022, tratando-se de um aumento temporário. Em 2023, já sob o governo Lula, o programa foi renomeado PBF, e os valores médios não só se mantiveram, mas aumentaram 10,6% devido a benefícios adicionais para situações específicas. Esses aumentos de valores médios se deram em um contexto de inflação e aumento acelerado no custo dos alimentos. Os valores são correntes, não levando em conta a inflação do período. O Gráfico 29 mostra a evolução dos valores médios dos benefícios do PBF e do PAB entre 2004 e agosto de 2022 ajustados pela inflação segundo o IPCA, com valores corrigidos para reais de agosto de 2022.

Gráfico 29 – Valor médio dos benefícios PBF e PAB – em R\$ em agosto de 2022



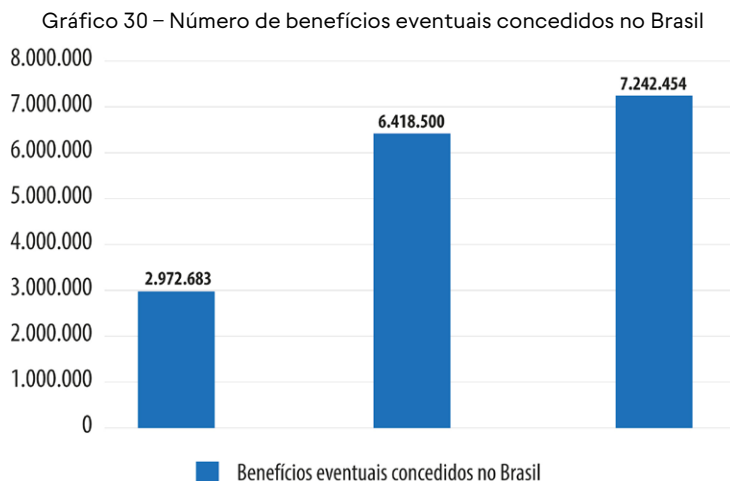
Fonte: SUAS e Brasil (2022).

Os valores médios ajustados pela inflação decresceram 14,5% em 2006 em relação a 2004, aumentaram entre 2007 e 2014, caindo levemente e se estabilizando até novembro de 2021, ou seja, acompanhando a inflação sem angariar aumentos reais. Em novembro de 2021, em contexto de aumento no custo dos alimentos e da inflação, houve um acréscimo real de 19,3%. Fevereiro registrou ampliação real de 75,7% em relação a dezembro de 2021 e temporária, até dezembro de 2022, de 46,2% em agosto de 2022. O aumento real entre agosto de 2022 e maio de 2023 foi de cerca de 6,2%.

Os aumentos recentes foram maiores do que a inflação, porém o preço dos alimentos teve um acréscimo mais do que a inflação em 2020 e ao menos até a primeira metade de 2022. Como a cesta de consumo das famílias mais pobres é fortemente composta de alimentos, o aumento do preço elevou o custo de vida dos mais pobres em uma proporção maior do que a inflação geral, o que torna os ganhos reais do benefício menores e necessários para um contexto de aumento acentuado da pobreza e vulnerabilidade social, assim como do custo dos alimentos e do custo de vida em geral.

Além dos benefícios federais sistemáticos, há um conjunto de benefícios de natureza eventual (temporários), muitas vezes de natureza municipal, que são concedidos para situações pontuais de especial vulnerabilidade para famílias de baixa renda, como o nascimento ou falecimento de um membro ou

insegurança alimentar, chamados benefícios eventuais, na forma de concessão de recursos ou cestas-básicas, por exemplo. O Gráfico 30 mostra o número de benefícios eventuais concedidos no país entre 2019 e 2021.



Fonte: Relatório Mensal de Atendimentos (2022).

O número de benefícios eventuais concedidos dobrou em 2020 em relação a 2019, reflexo da pandemia e do aumento da oferta e da demanda de benefícios eventuais para o enfrentamento da crise econômica, social e sanitária, em especial a concessão de recursos financeiros e cestas básicas para famílias.

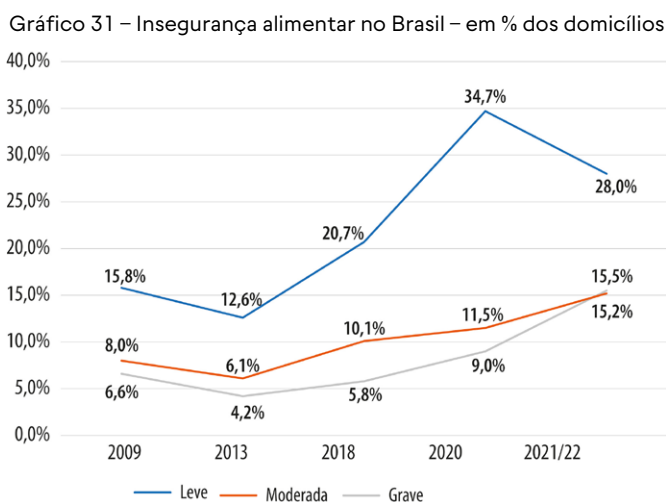
Em 2021, o crescimento foi de 12,8%. Apesar do aumento, a maioria desses benefícios foi concedido apenas uma ou poucas vezes para a mesma família, não servindo para a superação de situações de longo prazo. Além disso, a concessão foi em volume considerável, mas bastante inferior ao número de famílias pobres do país. Isso mostra a importância desses programas flexíveis, sendo, contudo, secundários em comparação a benefícios mais sistemáticos, como o PBF e o PAB.

Uma expressão agravada da pobreza e da vulnerabilidade é a insegurança alimentar. O IBGE realiza pesquisas sistemáticas avaliando se, em algum momento do passado recente, os moradores de um domicílio ficaram preocupados com a possibilidade de falta de alimentos ou se houve a falta real de alimentos para seus moradores, ou seja, avalia a insegurança alimentar dos domicílios brasileiros. A Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) mede essa questão a partir de perguntas direcionadas aos habitantes do domicílio,

que devem ser respondidas com base nos três meses anteriores. Os domicílios podem ser considerados em situação de segurança alimentar quando não houve falta ou preocupação com a falta de alimentos nos três meses anteriores, ou em situação de insegurança alimentar quando houve preocupação ou falta efetiva de alimentos. A insegurança possui gradação de gravidade, indo da insegurança alimentar leve, moderada ou grave (Brasil, 2014).

A insegurança alimentar depende da renda das famílias e do custo de vida. Situações de queda na renda das famílias, como tem ocorrido desde a eclosão da pandemia em 2020 e de aumento na inflação, em especial no custo dos alimentos, como também tem ocorrido desde então e que se intensificou com a guerra na Ucrânia, tendem a aumentar a insegurança alimentar. A inflação acumulada em 2020 foi de 4,5%, em 2021 saltou para 10,1% e entre janeiro e maio de 2022 acumulou 4,8%. O aumento no custo dos alimentos foi maior que a inflação em 2020, atingindo 15,5%; menor em 2021 na faixa de 7,9%; intensificou-se em 2022, e, entre janeiro e maio de 2022, a alta acumulada no preço dos alimentos no país atingiu 13% (IBGE, 2021, 2022). Tudo isso corrobora para uma situação de intensificação da insegurança alimentar nacional.

O Gráfico 31 mostra o percentual dos domicílios brasileiros que estavam em situação de insegurança alimentar leve, moderada e grave no período recente.



Fonte: IBGE e PENSSAN (2021) e (2022).

As taxas caíram entre 2009 e 2013 e passam a subir a partir de então. A taxa mais do que dobrou entre 2013 e 2020 para a insegurança leve e grave e quase dobrou para a insegurança moderada, evidenciando a forte intensificação da insegurança alimentar no país, que já vinha de 2018, período marcado por estagnação econômica e que se intensificou em 2020, com a eclosão da pandemia. Em 2021/2022, a taxa de insegurança alimentar leve caiu, mas as inseguranças moderada e grave subiram, indicando uma piora no perfil da segurança alimentar nacional, com 15,5% estando em situação grave, de fome. Nesse ano, 58,7% dos domicílios do país estavam em situação de insegurança alimentar de algum tipo. Isso ocorreu mesmo com a instituição do AE em 2020 e a recuperação econômica parcial de 2021, indicando que, para ao menos um segmento da população, houve um forte aprofundamento da vulnerabilidade, em parte porque os preços dos alimentos em 2021 e início de 2022 subiram fortemente e a desocupação aumentou mais intensamente entre os mais pobres.

Conclusão

As tendências analisadas mostram um quadro de agravamento da pobreza e da insegurança alimentar no país após a pandemia e a descontinuidade e depois retomada do AE com valores menores em 2021. Isso ocorreu apesar da recuperação econômica parcial e do mercado de trabalho que, contudo, recuperou-se por meio do aumento das ocupações mais frágeis e com menor valor de renda do trabalho, o que repercutiu sobre as taxas de pobreza. Os benefícios sociais diversos possuíram um papel importante de alívio da vulnerabilidade social mais grave, tendo um grau de cobertura considerável, mas não foram capazes de eliminar nem mesmo a pobreza extrema do país devido às suas regras e aos seus objetivos.

Esses ciclos econômicos levaram a aumentos nas taxas de pobreza e insegurança alimentar ao redor do país, motivados pela estagnação/recessão econômica, e no custo de vida e dos alimentos. O país mobilizou um conjunto considerável de benefícios sociais de modo a complementar a renda das pessoas mais vulneráveis. Destaque para o AE em 2020, que foi capaz de reduzir a pobreza extrema a níveis menores do que antes da pandemia, e o PAB, criado em novembro de 2021; o qual passou por aumentos em sua cobertura em janeiro e agosto de 2022, uma elevação do seu valor médio em fevereiro de 2022 e um aumento temporário em seu valor médio em agosto até dezembro de 2022. Em 2022, havia uma

elevada cobertura das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza inseridas no Cadastro Único recebendo o PAB. Como conclusão, nota-se a importância dos benefícios sociais que, porém, não foram capazes ou mesmo desenhados de forma a eliminar a pobreza extrema no país, tendo assim um papel auxiliar na redução das vulnerabilidades sociais.

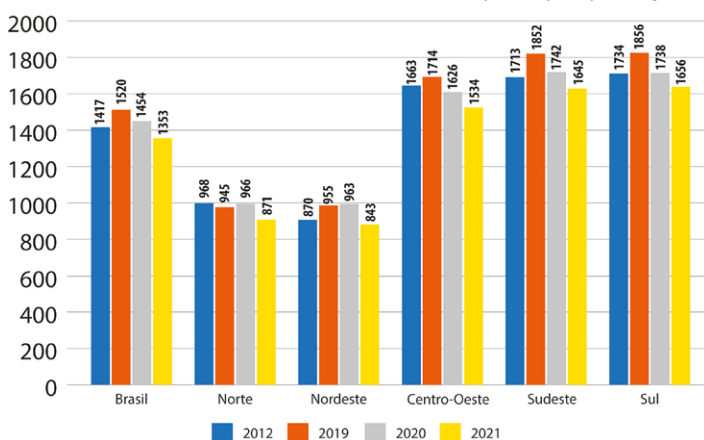
Mulheres, pessoas pretas e pardas, jovens e pessoas de menor escolaridade são mais propensas a estar em situação de pobreza e pobreza extrema e devem ser o foco de um conjunto de políticas articuladas que visem reduzir as desigualdades do país; de preferência combinando políticas sociais generosas que busquem combater preconceitos e desigualdades, e políticas de desenvolvimento econômico efetivas de modo a alterar características estruturais da economia e da sociedade brasileiras.

Economia, renda e emprego nas regiões do Brasil

As regiões brasileiras diferem em seu nível de desenvolvimento socioeconômico. Em especial, as regiões Norte e Nordeste possuem menores índices de atividade econômica e de renda per capita das famílias, indicando serem regiões com maior incidência de vulnerabilidade social e de pobreza em relação às demais.

O Gráfico 32 mostra o rendimento médio mensal real domiciliar per capita por região do país, considerando todas as fontes de renda, um indicador direto da capacidade de consumo dos domicílios.

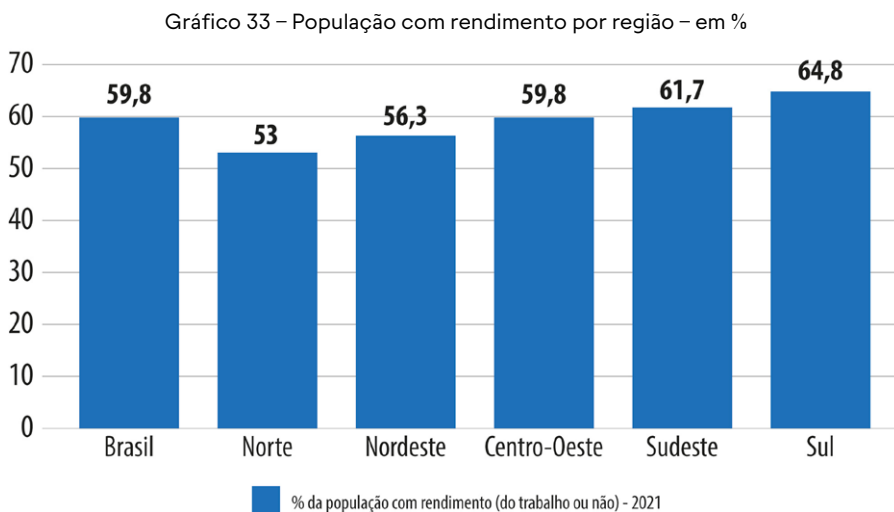
Gráfico 32 – Rendimento médio mensal real domiciliar per capita por região – em R\$



FORNTE: IBGE (2023).

As regiões Norte e Nordeste apresentam rendimentos per capita similares entre si, porém entre 1/3 ou metade inferior em comparação às demais regiões, que também apresentam indicadores similares entre si. Os dados mostram crescimentos modestos no indicador entre 2012 e 2019, reflexo da estagnação econômica do período, queda nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul em 2020 e leves aumentos na Norte e Nordeste, provavelmente reflexo da maior cobertura do AE nessas regiões. Houve quedas em 2021, ano de recuperação econômica parcial em relação ao ano anterior, mas também descontinuidade do AE e sua retomada em menores valores. Os dados evidenciam as desigualdades regionais do país e a necessidade de que as políticas sociais e de desenvolvimento local levem em conta essas discrepâncias, suas causas e consequências.

Um fato que ajuda a explicar o menor rendimento per capita das regiões Norte e Nordeste é a menor proporção da população dessas regiões que possui algum tipo de renda, sendo originado do trabalho ou não, conforme expresso no Gráfico 33.

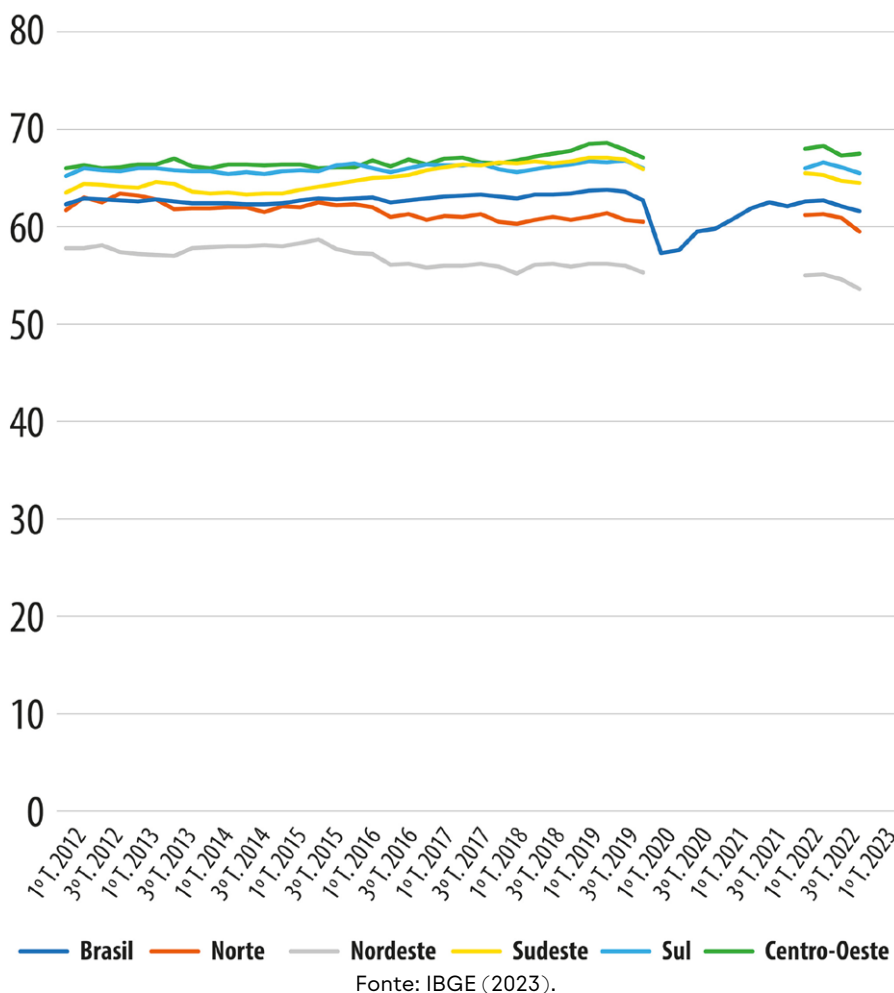


Fonte: IBGE (2023).

Apesar de as diferenças não serem acentuadas, um maior percentual da população das regiões Norte e Nordeste não possui uma fonte de renda, tornando-o mais vulnerável à pobreza. Como observado anteriormente, a principal fonte de renda da grande maioria dos domicílios brasilei-

ros é obtida por meio do trabalho assalariado. O Gráfico 34 mostra a taxa de participação das pessoas com 14 anos ou mais no mercado de trabalho por região, que é mensurada como o percentual nessa faixa etária que está ocupada ou buscando ocupação (desocupada). Não foram obtidos dados regionais em 2020 e 2021 devido à pandemia.

Gráfico 34 – Taxa de participação no mercado de trabalho – em % com 14 anos ou mais



As taxas de participação são maiores nas regiões Sul e Centro-Oeste e menores nas regiões menos desenvolvidas, Norte e Nordeste. Isso

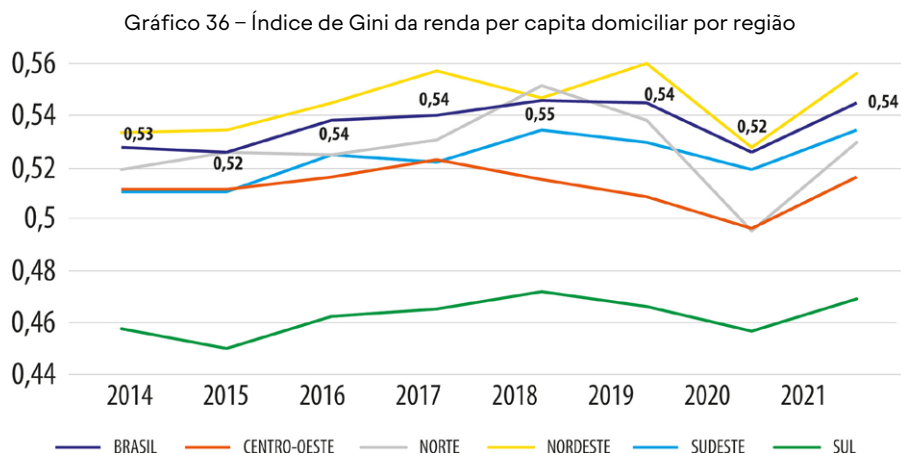
Gráfico 35 – Renda média mensal de todos os trabalhos das pessoas ocupadas com 14 anos ou mais – em R\$



131

dinamismo econômico e ocupacional do país, em especial de suas regiões menos favorecidas, com impactos relevantes sobre a pobreza e vulnerabilidade, já que o trabalho é a principal fonte de renda da maioria das famílias.

Além disso, as regiões menos ricas do país também tenderam a ser as de maior desigualdade de renda, como pode ser visto no Gráfico 36, tornando o segmento pobre dessas regiões maior e mais vulnerável.



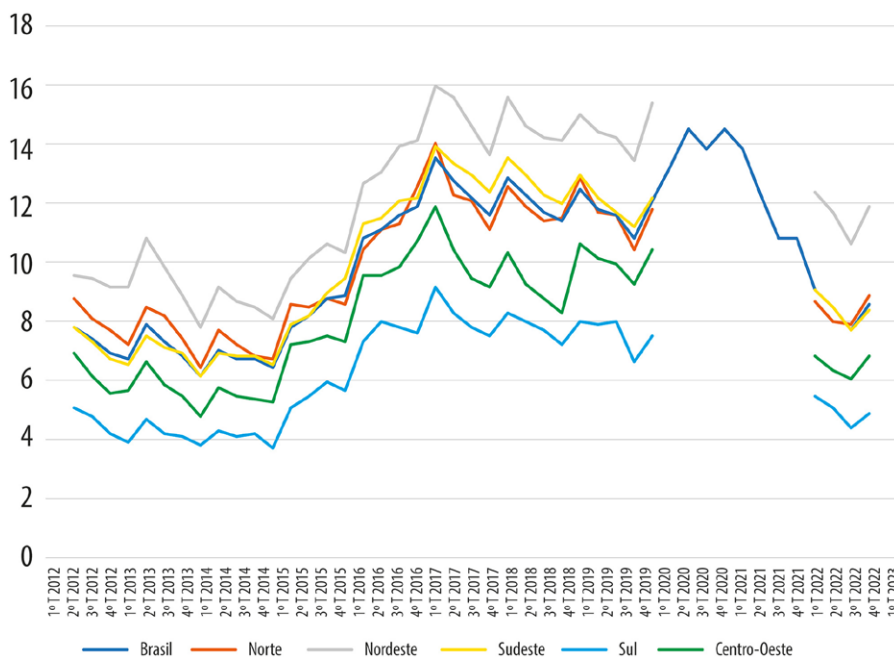
Fonte: IBGE (2023).

O fato das regiões com menor renda média serem as com maior desigualdade de renda significa que uma parcela considerável de sua população se encontra em situação de forte exclusão social. Isso também ocorre nas demais regiões, mas a exclusão social é maior nas regiões Norte e Nordeste. Novamente, isso deve ser levado em conta ao se formular e implementar políticas sociais e de desenvolvimento, já que as diferenças regionais brasileiras são bastante expressivas. O índice de Gini nacional e das regiões caiu fortemente em 2020, ano de início da pandemia devido à instituição do AE, que não só compensou a queda na renda das famílias mais pobres beneficiadas, como representou um aumento na renda de grande parte dessas famílias em relação ao período anterior à pandemia, sendo mais forte nas regiões Norte e Nordeste. Em 2021, com a descontinuidade e a retomada posterior em menor valor do AE, a desigualdade aumentou novamente para níveis similares aos anteriores da pandemia, evidenciando o forte impacto, mesmo que temporário, do AE no país e mostrando o

potencial de programas similares, como as propostas de renda básica universal de reduzir a desigualdade e a vulnerabilidade social das famílias brasileiras.

Um outro fator que ajuda a explicar essa desigualdade foi a elevada taxa de desocupação nessas regiões, assim como da região Sudeste, maiores que das demais regiões do país, como pode ser visto no Gráfico 37.

Gráfico 37 – Taxa de desocupação por região – 14 anos ou mais



Fonte: IBGE (2023).

A taxa de desocupação na região Nordeste é a maior do país, representando o dobro da taxa da região com menor desocupação, a Sul. Como o trabalho é a principal fonte de renda para a maioria dos brasileiros, o alto desemprego significa que uma parcela significativa da população está com sua renda comprometida, tornando-a mais vulnerável à pobreza e à exclusão social. A desocupação também foi alta na região Norte e Sudeste, com taxas similares entre si e menores na região Centro-Oeste e Sul. Não há dados regionais para 2020 e 2021 devido à pandemia.

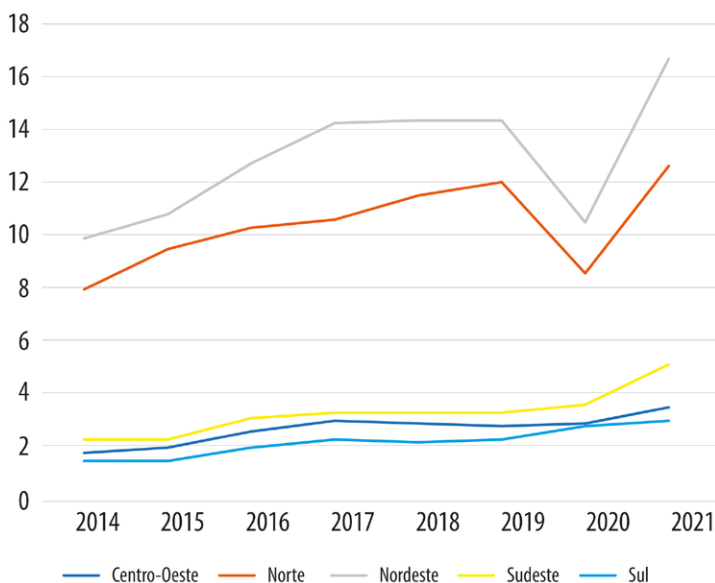
Os dados econômicos e de ocupação mostram o *maior grau de fragilidade das regiões Norte e Nordeste do país*, apesar de o país como um todo

sofrer com desigualdade de renda, rendimentos per capita relativamente baixos e estagnados e desocupação crescente, ao menos até 2020 e 2021. As regiões mais fragilizadas não apenas apresentam menores níveis de renda per capita, como maiores taxas de desocupação e maior concentração de renda, mostrando a situação precária de grande parte de sua população, elementos que devem ser considerados pelas políticas sociais e de desenvolvimento regionais e nacionais. O próximo capítulo analisa a incidência de pobreza, insegurança alimentar e benefícios sociais das regiões brasileiras.

Pobreza, insegurança alimentar e benefícios sociais nas regiões do Brasil

Analisam-se agora as taxas de pobreza, a inserção em benefícios sociais e a situação da insegurança alimentar por região do Brasil. O Gráfico 38 mostra a taxa de pobreza extrema por região, equivalente a receber menos de US\$ 1,9 ao dia per capita.

Gráfico 38 – Taxa de pobreza extrema (menos de US\$ 1,9 ao dia per capita) – em %



Fonte: IBGE (2023).

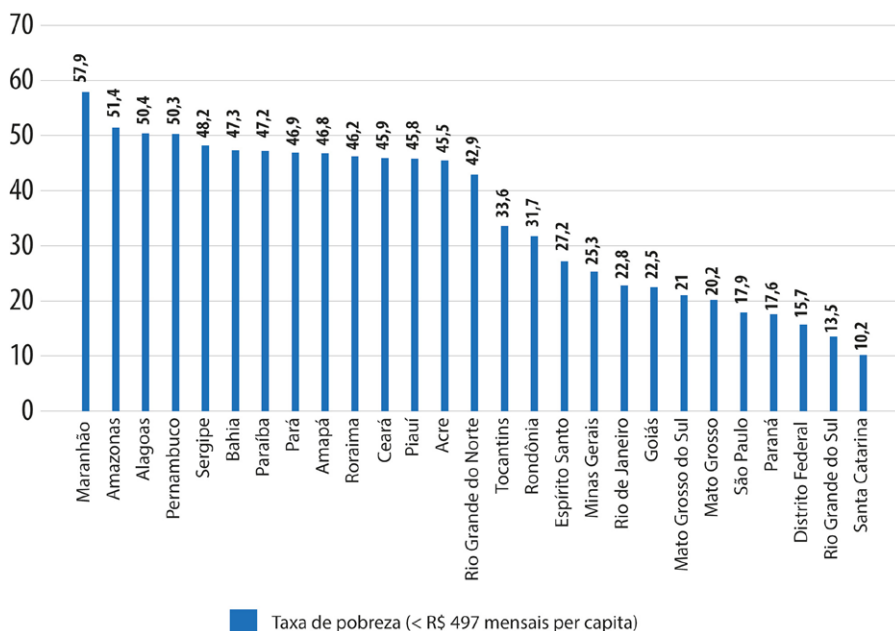
Os dados mostram que as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste possuíam taxas similares e relativamente baixas de pobreza extrema que,

contudo, vêm crescendo gradualmente desde 2014 e continuaram em 2020, mesmo com a ação do AE, que beneficiou proporcionalmente mais as outras regiões mais vulneráveis do país. Já as regiões Norte e Nordeste possuíam taxas de pobreza de duas a quatro vezes maiores do que as demais regiões, mostrando a forte ligação entre renda per capita, taxas de desocupação e desenvolvimento econômico de uma região e suas taxas de pobreza. Além disso, essas regiões tiveram fortes quedas em suas taxas de pobreza extrema em 2020, reflexo da ação mais intensa do AE nessas regiões, como será analisado posteriormente. A comparação entre a região de maior pobreza (Nordeste) e a de menor pobreza (Sul) mostra que as diferenças chegam a ser de sete vezes entre as regiões, com forte diminuição para cerca de três vezes e meia em 2020, mas de forma apenas pontual e temporária. Em 2021, a pobreza extrema aumentou em todas as regiões, em especial no Norte e Nordeste, as mais vulneráveis do país. Em todas as regiões, as taxas em 2021 foram superiores às taxas de antes da pandemia (2019 e mesmo anos anteriores), o que representa **uma piora da situação social do país em 2021 em relação ao período anterior à pandemia para todas as regiões do Brasil.**

Novamente, os dados mostram a maior fragilidade das regiões Nordeste e Norte, apontando para a necessidade de uma maior mobilização de políticas sociais e de desenvolvimento regional coerentes nessas regiões. Aponta também o aumento da pobreza extrema, assim como da desocupação, a partir de 2015, devido ao baixo dinamismo econômico nacional desde então, que sofreu uma piora aguda em 2020 com a eclosão da pandemia de Covid-19, mas que foi compensado temporariamente com o AE, o benefício social mais generoso da história do país em 2020.

Há uma forte heterogeneidade da pobreza, medida de forma ampla como uma renda per capita mensal inferior a R\$ 497 entre os estados brasileiros em 2021, como pode ser visto no Gráfico 39.

Gráfico 39 – Taxa de pobreza em 2021 por estado (< R\$ 497 mensais per capita) – em %



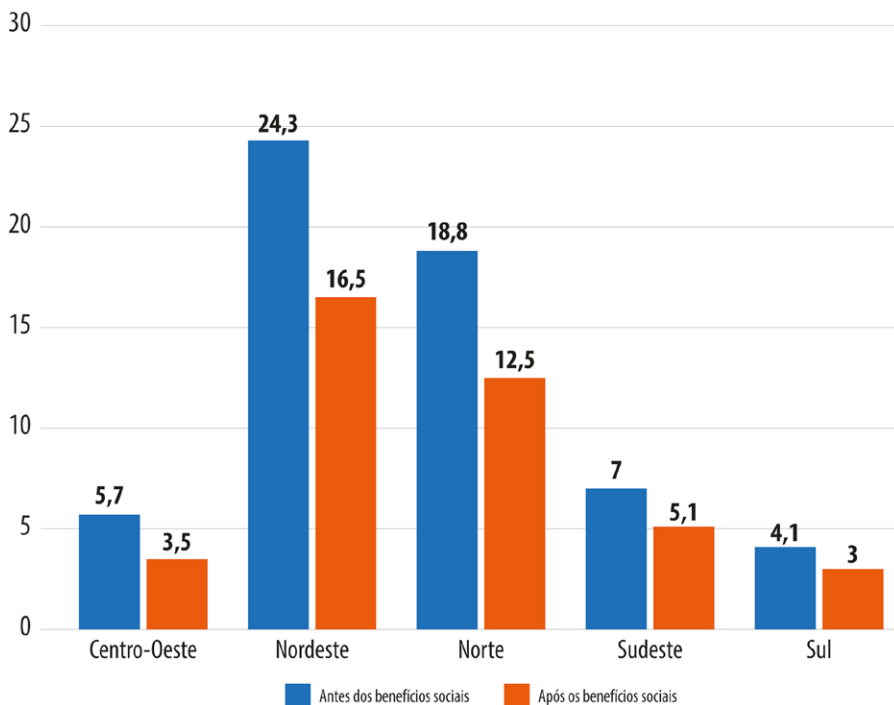
Fonte: FGV Social com base em IBGE (2022).

O estado com maior taxa de pobreza do país era o Maranhão, com quase 60% da população em situação de baixa renda. Das 27 unidades federativas, as 16 de maior taxa de pobreza em 2021 eram da região Norte e Nordeste, englobando todos os estados dessas regiões. Todos os estados das regiões Norte e Nordeste têm maior taxa de pobreza que qualquer estado das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, evidenciando que o baixo desenvolvimento econômico e a alta pobreza não são características limitadas de alguns estados das regiões Norte e Nordeste, mas algo compartilhado, apesar de alguns estados serem mais vulneráveis do que outros. A unidade federativa mais pobre do Brasil (Maranhão) tinha uma taxa de pobreza mais de quatro vezes maior do que a da menos pobre (Santa Catarina). A partir da análise de 146 estratos espaciais brasileiros, identificou-se que a região do Litoral e Baixada Maranhense era a unidade federativa com a maior taxa de pobreza do país (72,6%) e o estrato do município de Florianópolis a com a menor taxa de pobreza (5,7%), mostrando que há também heterogeneidade no nível local e subestadual, daí a

importância de políticas sociais e de desenvolvimento regional e local que levem em conta as particularidades e potencialidade de cada território.

As taxas de pobreza geralmente levam em conta o recebimento de benefícios sociais na sua contabilização, os quais buscam reduzir situações de pobreza extrema e insegurança alimentar, mas não possuem a escala necessária para eliminar formas de pobreza não tão extremas. De modo a analisar o impacto desses benefícios na redução da pobreza no Brasil, o Gráfico 40 mostra a taxa de pobreza extrema antes e depois do recebimento dos benefícios sociais em 2021 por região do Brasil.

Gráfico 40 – Taxa de pobreza extrema (< US\$ 1,9 per capita ao dia) por região antes e após benefícios sociais em 2020 – em %

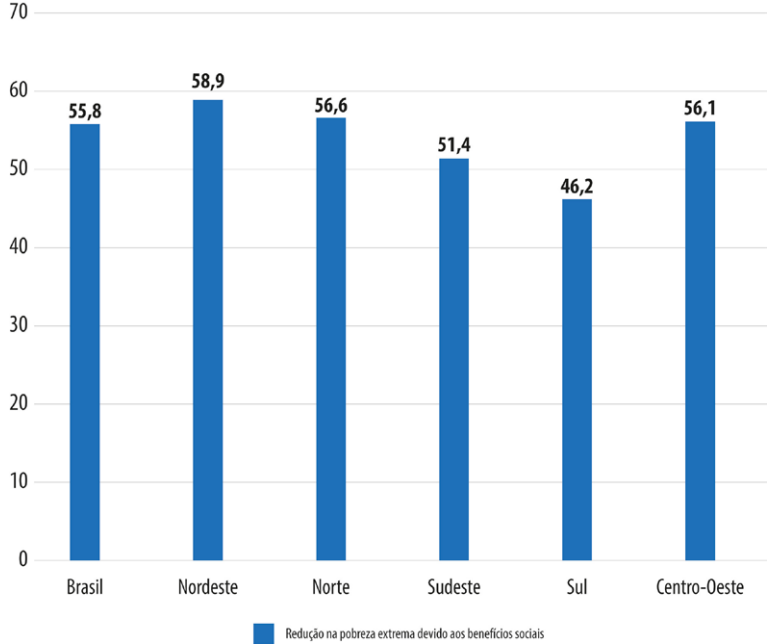


Fonte: IBGE (2023).

A taxa de pobreza extrema antes e depois dos benefícios mostra a fragilidade econômica das regiões Norte e Nordeste do Brasil. Na ausência de benefícios sociais, um quarto da população do Nordeste e quase um quinto da do Norte estariam em pobreza extrema em 2020, níveis alarman-

tes e reflexos do dinamismo econômico muito reduzido dessas regiões. As regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul possuiriam taxas bem menores de pobreza extrema, mas ainda assim expressivas e características de um quadro de forte exclusão social. Os benefícios sociais conseguiram reduzir a incidência das formas mais extremas de pobreza, mas não as eliminar, tendo impacto reduzido sobre medidas de pobreza menos extremas, como a taxa de pobreza equivalente a receber menos de US\$ 3,2 PPP per capita ao dia. O Gráfico 41 mostra o percentual de redução da pobreza atingido pelos benefícios sociais em 2020 por região, comparando a taxa de pobreza extrema antes e depois do recebimento desses benefícios.

Gráfico 41 – Redução percentual na pobreza extrema antes/após benefícios sociais – em %



Fonte: IBGE (2023).

As taxas de redução na pobreza extrema causadas pelo recebimento de benefícios sociais foram similares entre as regiões, sendo menores nas regiões mais desenvolvidas do país – Sudeste e Sul e maiores na região com maior taxa de pobreza, a Nordeste. Isso indica que, apesar das grandes diferenças nas taxas de recebimento de benefícios sociais entre as regiões, o impacto

relativo destes na redução da pobreza extrema foi similar. Isso provavelmente reflete as regras e o perfil que os beneficiários devem cumprir. Apesar da redução acentuada, as regiões menos desenvolvidas e de maior pobreza antes dos benefícios são as mesmas com as maiores taxas de pobreza extrema após o recebimento dos benefícios, em suma as diferenças relativas entre as regiões em termos de pobreza extrema variam pouco antes e após os benefícios, apesar de as magnitudes absolutas terem se reduzido fortemente em todas as regiões.

Isso mostra seu impacto relevante, mas limitado, dadas as regras atuais dos benefícios sociais existentes no país. Além disso, aponta para o potencial das estratégias que fomentam o desenvolvimento econômico local para que a redução da pobreza extrema ocorra independentemente das regras e da situação dos programas sociais. As diferentes políticas públicas devem se articular de modo a compatibilizar um maior crescimento econômico regional e políticas sociais mais generosas de modo a se atingir o objetivo final central: a redução da pobreza e da vulnerabilidade social.

Analisando-se dados das 20 maiores regiões metropolitanas brasileiras que englobavam 40% da população nacional, o Boletim n. 9 da Desigualdade nas Metrôpoles mostrou um aprofundamento da pobreza e da desigualdade de renda, assim como uma queda da renda média nas metrôpoles brasileiras em 2021, a despeito da recuperação parcial da economia e do mercado de trabalho em relação a 2020 e considerando o menor impacto do AE em 2021 (Observatório das Metrôpoles, 2022).

Em 2021, 23,7% da população das metrôpoles analisadas estavam em situação de pobreza (menos de US\$ 5,5 per capita ao dia), um valor bastante superior ao de 2014, de 16%, reflexo das diversas crises pelas quais o país passou desde então, sendo a maior taxa registrada no período analisado (2012 a 2021). Essa taxa é moderadamente menor do que a taxa nacional de 29,6%, o que significa que as populações rurais e fora dessas regiões metropolitanas possuem uma incidência de pobreza ainda maior (Observatório das Metrôpoles, 2022).

Essa alta taxa de pobreza foi ainda maior nas metrôpoles das regiões Norte e Nordeste, menos desenvolvidas do que as demais regiões do país. Com exceção de Natal e Fortaleza, em 2021, as demais metrôpoles dessas regiões tinham uma taxa de pobreza (menos de US\$ 5,5 ao dia per capita) de ao menos um terço, com São Luís e Manaus ultrapassando 40%

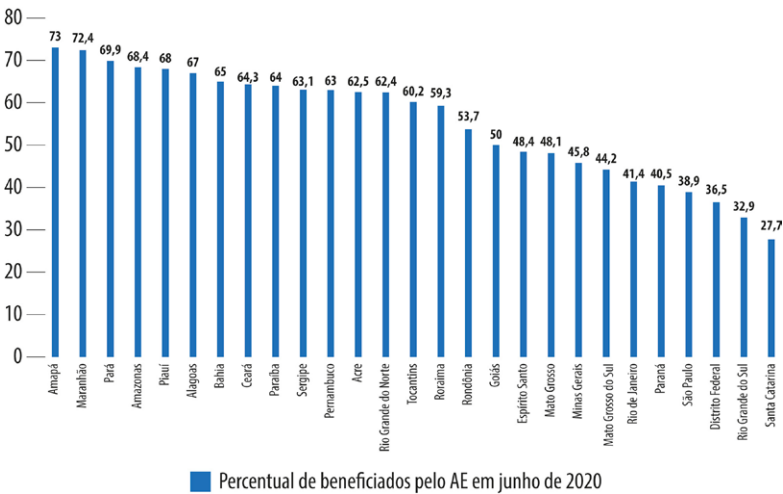
em relação à taxa nacional de 29,6% (Observatório das Metrópoles, 2022), refletindo o fato de o Maranhão e o Amazonas serem os estados com maior taxa de pobreza do país em 2021.

A pobreza extrema (menos de US\$ 1,9 ao dia per capita) também atingiu recorde em 2021, abarcando 6,3% da população das regiões metropolitanas analisadas, mais que dobrando o número de pessoas nessa situação desde 2014 (Observatório das Metrópoles, 2022).

A desigualdade de renda também atingiu seu pico em 2021 para as metrópoles analisadas, e o rendimento médio foi o menor registrado no período analisado (2012-2021), R\$ 1.689, caindo 7,2% em 2020 em valores reais, descontando a inflação. Além disso, ocorreu diminuições do rendimento médio em todos os estratos de renda entre 2014 e 2021, sendo o decréscimo mais agudo (23,1%) justamente para os 40% mais pobres, que já estavam em uma situação mais vulnerável (Observatório das Metrópoles, 2022).

Em 2020 e 2021, vigorou no país o AE, com regras e coberturas variadas ao longo do tempo. O Gráfico 42 mostra o grau de cobertura do AE em junho de 2020, um de seus picos, como proporção da população beneficiada por estado do Brasil.

Gráfico 42 – Percentual da população beneficiada pela AE em junho de 2020 – em %

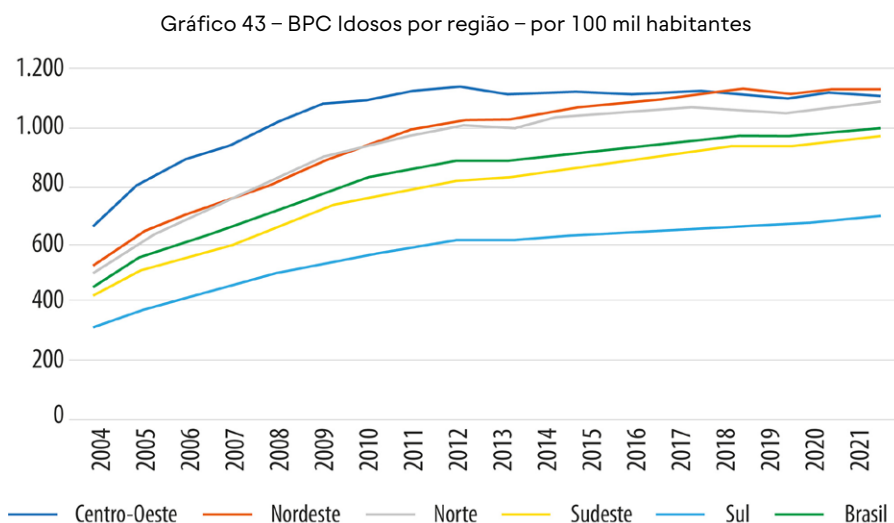


Fonte: Monte (2020) com base em IBGE (2023).

Os estados com maior proporção coberta pelo benefício do AE

se localizavam nas regiões mais vulneráveis do Brasil: Norte e Nordeste. Nota-se o alto grau de cobertura do programa em geral, mas especialmente nessas regiões, justificando a queda acentuada da pobreza extrema nessas regiões em 2020, a qual, contudo, foi apenas temporária.

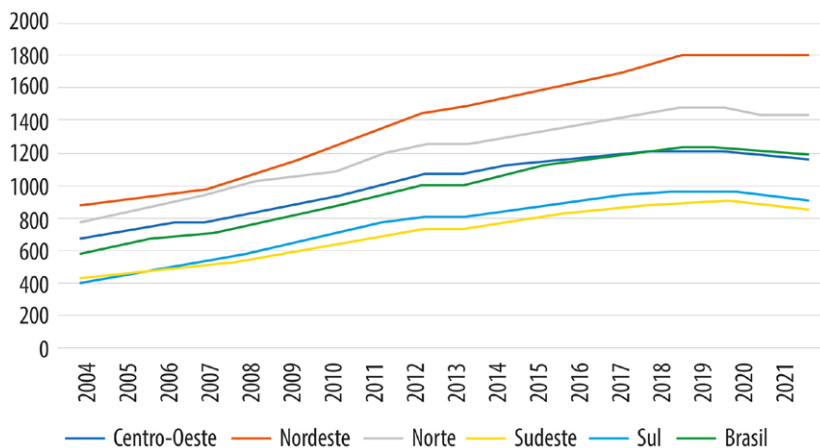
Analisa-se agora o volume e as taxas de recebimento dos principais benefícios federais por região. O Gráfico 43 mostra a taxa por 100 mil habitantes de beneficiários do BPC Idosos entre 2004 e 2021.



Fonte: SUAS (2023).

A taxa aumentou gradualmente para todas as regiões até por volta de 2012, se estabilizando para a região Centro-Oeste a partir de então, apesar de ter continuado a crescer de forma gradual para as demais. Com exceção da região Sul, que tem uma taxa significativamente inferior às demais, houve pouca diferença entre as outras regiões, com por volta de 1% da população obtendo esse auxílio, dado o perfil específico do público atendido por esse benefício. O Gráfico 44 mostra a taxa para o outro segmento de beneficiários do BPC, as Pessoas com Deficiência, por região do Brasil.

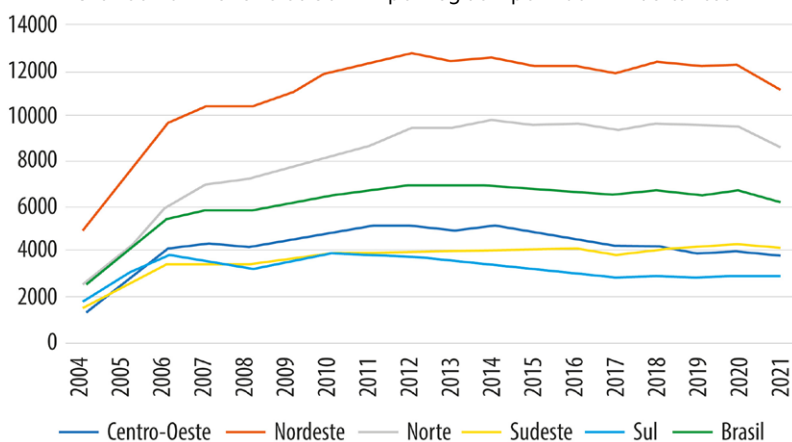
Gráfico 44 - BPC PCD por região - por 100 mil habitantes



Fonte: SUAS (2023).

As taxas também cresceram gradualmente nas regiões até por volta de 2018, se estabilizando a partir de então e se tornando maiores do que as taxas de recebimento do BPC Idoso em média, servindo ao grupo específico das pessoas com deficiência e de baixa renda familiar per capita. Elas eram significativamente menores nas regiões Sul e Sudeste, as mais desenvolvidas do país, e maior nas regiões Norte e Nordeste, as menos desenvolvidas economicamente. O Gráfico 45 mostra a taxa de beneficiários do PBF por 100 mil habitantes.

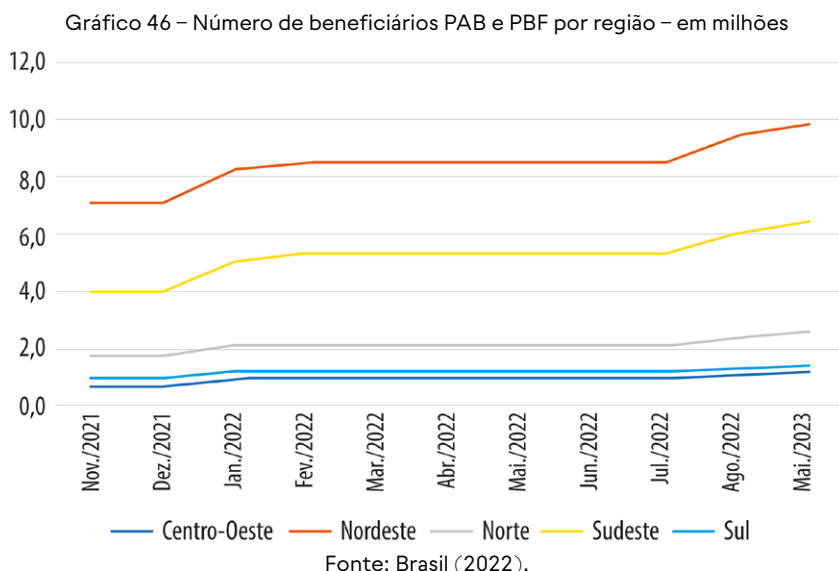
Gráfico 45 – Benefícios do PBF por região – por 100 mil habitantes



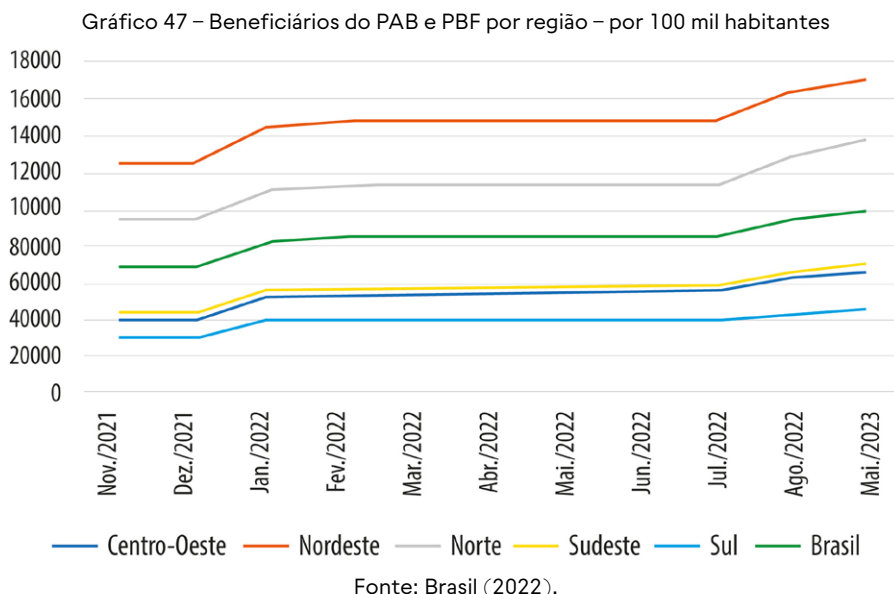
Fonte: SUAS (2023).

As taxas aumentaram acentuadamente para todas as regiões entre 2004 e 2007, continuaram aumentando fortemente para o Nordeste e Norte até 2012, porém em menor intensidade no Centro-Oeste e Sudeste, estabilizando-se no Sul. Após 2012, elas se estabilizaram na maioria das regiões até 2020, caindo no Sul e em menor velocidade na Centro-Oeste. Houve quedas nas taxas do Nordeste, Norte e Centro-Oeste em 2021 que foram mais reflexo da transição gradual do PBF para o PAB do que uma tendência de redução do número de beneficiários da política. Houve fortes diferenças nas taxas entre as regiões. As regiões Sul e Sudeste, de menor incidência do benefício, tiveram taxas três vezes menores do que as do Nordeste, a região com maior taxa e duas vezes e meia menor do que a do Norte. Essa diferença nas taxas se deve principalmente ao diferencial na renda per capita e da incidência de pobreza e pobreza extrema entre as regiões, já que esse era o principal critério de inclusão no programa. As regiões menos desenvolvidas e com maiores taxas de pobreza foram as de maior incidência relativa da política, como esperado.

Como dito anteriormente, ao final de 2021, o PBF foi transformado em PAB. O Gráfico 46 mostra o número absoluto de beneficiários do PAB por região do país em milhões de novembro de 2021, início dessa transição, até maio de 2023, quando PAB foi retransformado em PBF.

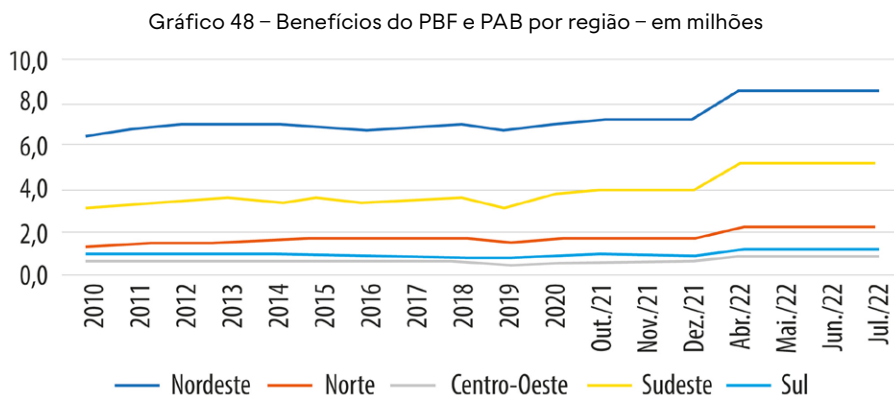


Ocorreu um aumento significativo no número absoluto de beneficiários do PAB entre dezembro de 2021 e janeiro de 2022, maior em termos absolutos nas regiões Nordeste e Sudeste, mas em termos relativos similares entre as regiões do país, havendo novo aumento expressivo no número de beneficiários em agosto de 2022 e em maio de 2023, já sob a égide de PBF. O Gráfico 47 mostra a evolução da taxa de beneficiários do PAB e PBF por região a cada 100 mil habitantes.



As taxas por 100 mil habitantes aumentaram entre dezembro de 2021 e janeiro de 2022 e de julho a agosto de 2022. As taxas de recebimento da região Nordeste foram três vezes mais superiores às da região Sul, a de menor taxa, mostrando a grande diferença entre as regiões, reflexo das diferentes taxas de pobreza e pobreza extrema regionais e do desenho do programa. Houve fortes aumentos em agosto de 2022 até maio de 2023.

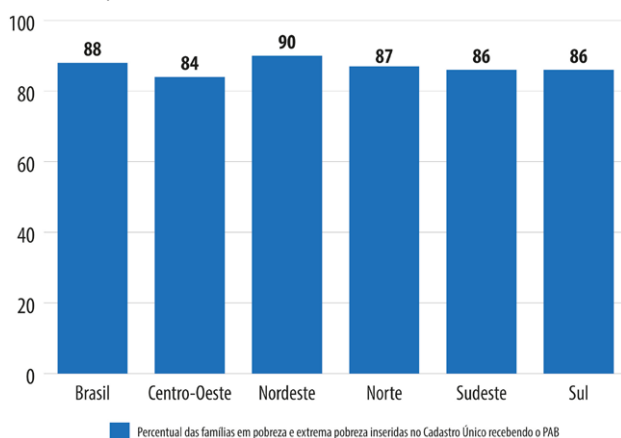
De modo a melhor evidenciar o padrão do PBF e a transição desse programa para o PAB, o Gráfico 48 mostra o número absoluto de beneficiários dos dois programas por região entre 2010 e julho de 2022.



O PBF apresentou certa estabilidade no número de beneficiários entre 2010 e o final de 2021, quando houve um salto no número de beneficiários no início de 2022, com estabilidade relativa até julho de 2022 e outro aumento em agosto de 2022. Se destacaram dois momentos de súbito aumento no número de beneficiários do PAB, janeiro e agosto de 2022.

Por fim, analisa-se agora o grau de cobertura das famílias e indivíduos vulneráveis no PAB. O Gráfico 49 mostra o percentual das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza inseridas no Cadastro Único em abril de 2022 que estavam recebendo o PAB no período no Brasil e por região.

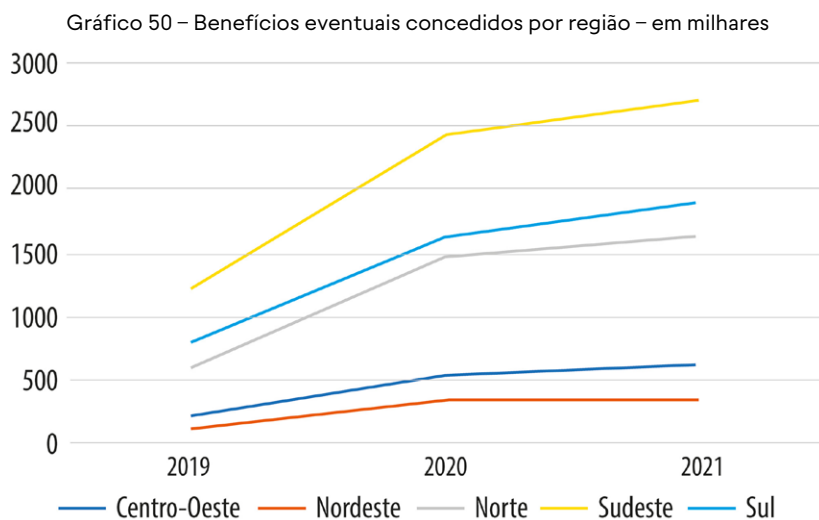
Gráfico 49 – Percentual de cobertura do PAB das famílias pobres e extremamente pobres inseridas no Cadastro Único – abril de 2022 – em %



Fonte: Brasil (2022).

A cobertura do período foi relativamente alta e diferiu pouco entre as regiões, sendo maior na região Nordeste (90%) e menor na Centro-Oeste (84%). Os dados indicam uma boa cobertura das famílias vulneráveis em programas de complementação de renda. Porém, os dados do Cadastro Único nem sempre estão atualizados ou incluem todas as famílias vulneráveis, um problema que pode levar a uma estimativa excessivamente otimista da cobertura dos benefícios. Por exemplo, famílias com dados não atualizados podem estar registradas como mais ou menos vulneráveis do que sua situação atual, além disso a redução nas ações de busca ativa de famílias durante a pandemia pode ter deixado uma parte especialmente vulnerável das famílias de fora dos registros oficiais.

Além desses benefícios federais mais sistemáticos, há outros benefícios temporários e de natureza geralmente mais estadual ou municipal chamados benefícios eventuais para o enfrentamento a situações adversas temporárias, seja no sentido de redução dos recursos das famílias, seja no aumento nas despesas. O Gráfico 50 mostra o total de benefícios eventuais concedidos por região em milhares de unidades entre 2019 e 2021.

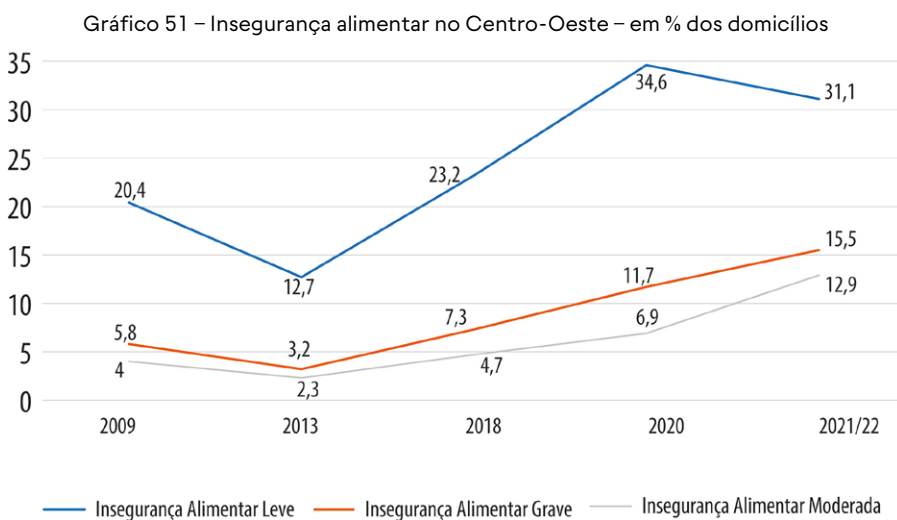


Fonte: Registro Mensal de Atendimento.

As regiões mais desenvolvidas do país – Sul e Sudeste – foram as que mais concederam benefícios eventuais, reflexo das ações e dos recursos

disponíveis em nível municipal, geralmente. Dada a sua natureza temporária e o fato de ter sido mais frequente em regiões de menor incidência de pobreza, seu impacto sobre a vulnerabilidade econômica das famílias foi provavelmente importante, mas limitado em comparação aos benefícios mais sistemáticos e mais significativos em volume de pessoas atendidas e extensão temporal do apoio.

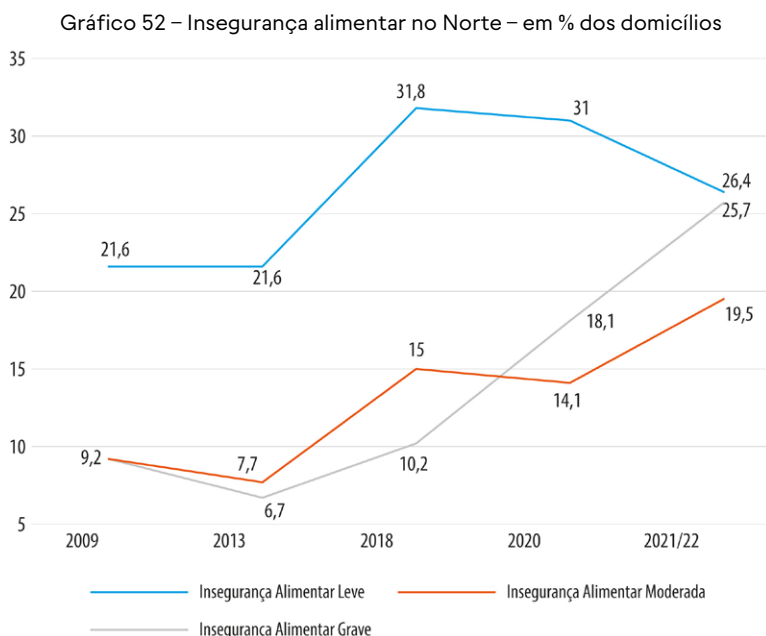
Analisa-se agora as taxas de domicílios em situação de insegurança alimentar leve, moderada e grave por região do país, começando pela Centro-Oeste no Gráfico 51.



Fonte: IBGE e PENSSAN (2021) e (2022).

A insegurança alimentar reduziu de 2009 a 2013, mas aumentou fortemente em 2018 e 2020; em 2021/2022, as formas grave e moderada aumentaram substancialmente no espaço de apenas um ano, provavelmente reflexo da descontinuidade e retomada em valores inferiores do AE e do forte aumento que ocorreu no preço dos alimentos no período, enquanto a forma leve reduziu um pouco, indicando uma piora no perfil da insegurança alimentar da região. O padrão é o mesmo do nacional, a insegurança alimentar já estava grave em 2018, piorou fortemente em 2020 e as formas mais graves se acentuam ainda mais em 2021/2022, quando quase 60% dos domicílios da região não estavam tendo acesso à alimentação básica ou esse acesso foi dificultado, ou seja, estavam em situação de insegurança alimentar.

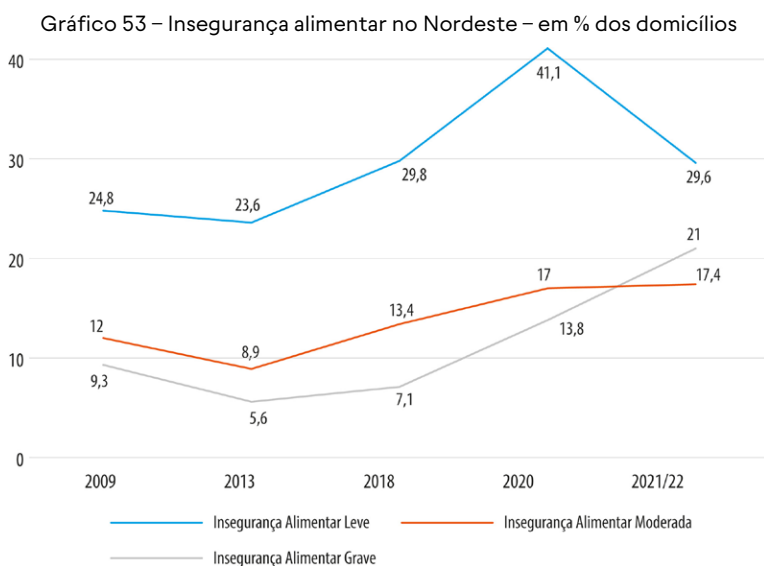
O Gráfico 52 mostra a insegurança alimentar para a região Norte do país.



Fonte: IBGE e PENSSAN (2021) e (2022).

O padrão é similar ao nacional, com melhora da segurança alimentar em 2013 e piora evidente já em 2018, intensificando-se com a pandemia. A região é a que possui a maior taxa de insegurança alimentar grave no país, devendo ser o foco de políticas assistenciais urgentes, com um quarto dos domicílios com grandes dificuldades em obter os alimentos necessários ou mesmo em situação de falta de alimentos. Quase 72% dos domicílios da região estavam em situação de insegurança alimentar em 2021/2022, a maior taxa entre as regiões brasileiras. Como na situação nacional e nas demais regiões do país, a causa da deterioração desde 2018 foi a piora das condições de renda e ocupação e o aumento no custo de vida, em especial dos alimentos, que juntos comprometem o orçamento das famílias, todos fatores relacionados a crises econômicas, sanitárias e políticas de escopo nacional e internacional.

O Gráfico 53 mostra a situação de insegurança alimentar na região Nordeste do Brasil.



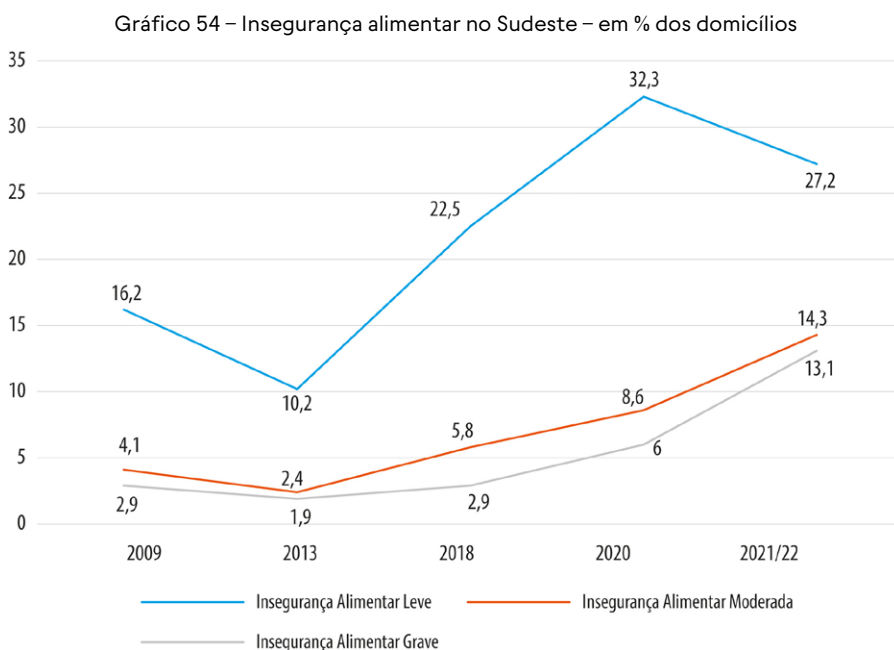
Fonte: IBGE e PENSSAN (2021) e (2022).

O padrão repete o nacional. A insegurança alimentar grave triplicou entre 2018 e 2021/2022, atingindo mais de um quinto dos domicílios da região, mostrando a intensidade da crise econômica e social ocasionada pela pandemia de Covid-19 e intensificada com o aumento internacional no custo dos alimentos. Em 2021/2022, 68% dos domicílios da região estavam em insegurança alimentar, segunda maior taxa após a região Norte, o que está de acordo com os dados examinados anteriormente de que essas duas regiões eram e continuam sendo as mais vulneráveis do país.

É importante analisar a questão da pobreza e insegurança alimentar de uma forma mais estrutural e sistêmica. O nível de renda real de uma população é o quanto ela consegue ter acesso a produtos e serviços para satisfazer suas necessidades e desejos de consumo. Uma região estagnada, com baixa produtividade do trabalho e concentração de renda devido a fatores institucionais e estruturais, como é o caso do Brasil como um todo, mas em especial de suas regiões Norte e Nordeste, terá maior incidência de pobreza geral e extrema e maior insegurança alimentar por consequência. Uma política assistencial robusta tem o poder de aliviar essa situação e de aumentar a renda disponível em regiões mais pobres, podendo assim ter um efeito indutor positivo na economia local, algo que ocorre no Brasil,

mas em níveis no máximo moderados. Ela terá ainda maior poder transformador se for acompanhada de políticas econômicas e sociais que levem ao desenvolvimento das capacidades produtivas e inovadoras locais. O desenvolvimento econômico e social não depende apenas de uma política, mas de um conjunto coerente de políticas robustas e direcionadas, algo que permanece escasso no país.

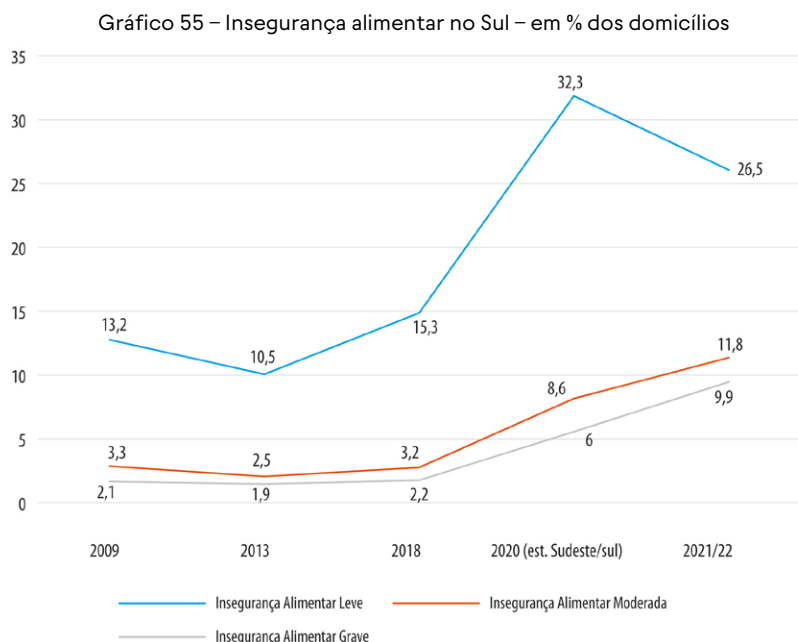
O Gráfico 54 mostra a insegurança alimentar dos domicílios do Sudeste.



Novamente, a região repete o padrão nacional de aumento e piora no perfil da insegurança alimentar, tendo um padrão um pouco mais favorável que as regiões Norte e Nordeste. Em especial, a insegurança grave mais que dobrou entre 2020 e 2021/2022, evidenciando a grande deterioração nas condições de vida da população em apenas um ano com a descontinuidade e retomada em valores inferiores do AE e o aumento continuado no preço dos alimentos. Em 2021/2022, 54,6% dos domicílios dessa região estavam em insegurança alimentar. Isso ocorreu mesmo que tenha existido

uma recuperação parcial na desocupação e no PIB do país, já que a renda dos trabalhadores em média caiu durante a pandemia e permaneceu inferior ao seu nível pré-pandemia, ao menos até 2021.

O Gráfico 55 mostra a insegurança alimentar na região Sul do Brasil.



Fonte: IBGE e PENSSAN (2021) e (2022).

As mudanças seguem o mesmo sentido das nacionais, mas se trata da região com menor insegurança alimentar entre as cinco regiões brasileiras. É a única em que menos da metade (48,2%) dos domicílios estavam em situação de insegurança alimentar em 2021/2022, apesar de a taxa ainda ser elevada. Também foi a com menor aumento percentual na insegurança grave entre 2020 e 2021/2022, que, mesmo assim, cresceu mais de 50% em apenas um ano.

Os dados mostram a intensificação da vulnerabilidade social ditada por variáveis econômicas, sociais, políticas e sanitárias de forma relativamente rápida e que as políticas assistenciais, mesmo com sua ampliação, não têm sido capazes de contrabalançar totalmente. Mais da metade dos domicílios do país estava preocupado com sua segurança alimentar no

curto prazo. Tudo isso indica a necessidade de debates mais amplos, democráticos e ágeis para o desenho de propostas e alternativas de desenvolvimento que rapidamente aliviem a situação de vulnerabilidade social e levem a um padrão de desenvolvimento mais inclusivo. Nesse contexto, a situação especialmente frágil das regiões Norte e Nordeste deve ser objeto de especial atenção, sendo necessária uma visão mais ampla e sistêmica do fenômeno e das políticas públicas que incidem sobre a vulnerabilidade social, considerando fatores como PIB per capita, crescimento econômico, instituições e políticas que incidem sobre o mercado de trabalho, educação, saúde, habitação e políticas assistenciais, entre outros.

Em termos regionais, o Norte e o Nordeste do país se encontraram em posições desfavoráveis em todos os indicadores analisados que, como esperado, foram as que mais se beneficiaram de programas sociais de complementação de renda, contudo, mesmo após o recebimento desses benefícios, elas continuaram sendo as regiões de maior taxa de pobreza, com níveis bem acima das demais regiões do país.

Alguns apontamentos podem ser retirados a partir da análise de todos os dados dessa primeira parte do estudo. Primeiro, apesar do bom índice de cobertura, os dados do Cadastro Único nem sempre estão atualizados e parte das famílias vulneráveis pode não ter sido identificada devido à ausência de ações de busca ativa durante a pandemia, logo o número de famílias pobres ou em pobreza extrema pode ser maior ou menor do que o estimado pelo cadastro, sendo necessárias medidas no sentido de tornar as informações mais atualizadas e ampliar as ações de busca ativa.

Em segundo lugar, a pobreza e a vulnerabilidade social não ocorrem de maneira uniforme, mas com maior intensidade em alguns grupos demográficos e regiões específicas, logo essas questões de heterogeneidade populacional, exclusão e discriminação devem sempre ser levadas em conta na formulação, implementação e avaliação de políticas na área.

Por fim, a análise mostrou, mesmo que de forma não aprofundada, o entrelaçamento complexo entre fatores políticos, econômicos, sociais e sanitários na determinação da situação socioeconômica, da pobreza e da insegurança alimentar em uma localidade, assim como um conjunto específico de políticas públicas, no caso benefícios sociais, pode reduzir situações de vulnerabilidade criadas pelo ambiente em questão. Isso mostra que políticas

que busquem fazer alterações mais profundas e estruturais das condições de vida de brasileiras/os devem ser articuladas e abrangentes, buscando não só aumentar o grau de cobertura das famílias vulneráveis dos benefícios, como promover o desenvolvimento social e econômico local de forma sustentável e democrática, tendo inerentemente uma visão de longo prazo.

Referências

2º INQUÉRITO Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil. **Rede Brasileira de Pesquisa**, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/2o-inquerito-nacional-sobre-inseguranca-alimentar-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19-no-brasil/>. Acesso em 10 de dezembro de 2022.

BANCO MUNDIAL. **Data**. [s. l.], 2024. Disponível em: <https://data.worldbank.org/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. **Relatório de Programas e Ações**. Brasília, DF: SAGI, 2023. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/#auxiliobrasil>. Acesso em: 18 ago. 2022.

BRASIL. **Sistema de Registro Mensal de Atendimentos**: Vigilância Socio-assistencial. Brasília, DF: SNAS, 2023. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/atendimento/auth/index.php>. Acesso em: 18 ago. 2022.

DIEESE. Desigualdade entre negros e não negros se aprofunda durante a pandemia. **Boletim Especial 20 de novembro - Dia da Consciência Negra**, [s. n., s. l.], 2022a. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimespecial/2021/conscienciaNegra.html>. Acesso em: 15 ago. 2022.

DIEESE. Pandemia afeta principalmente trabalhadores mais precarizados. **Boletim Emprego em pauta**, n. 16, out. 2020a. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimempregoempauta/2020/boletimEmpregoEmpauta16.html>. Acesso em: 20 nov. 2023.

DIEESE. Trabalho por conta própria cresce na pandemia e fica mais precarizado. **Boletim Emprego em pauta**, n. 22, out. 2020b. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimempregoempauta/2022/boletimEmpregoempauta22.html>. Acesso em: 20 nov. 2023.

FGV. **Mapa da Nova Pobreza**. São Paulo: FGV, 2022. Disponível em: <https://cps.fgv.br/pesquisas/mapa-da-nova-pobreza>. Acesso em: 6 jul. 2023.

IBGE. **PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Brasília, DF: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html>. Acesso em: 20 nov. 2023.

INQUÉRITO Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil. **Rede Brasileira de Pesquisa**, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/2o-inquerito-nacional-sobre-inseguranca-alimentar-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19-no-brasil/>. Acesso em: 18 ago. 2022.

IPEA. **Atlas da Violência**. Brasília, DF: IPEA, 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>. Acesso em: 15 ago. 2022.

MONTE, Paulo Aguiar do. Auxílio Emergencial e seu impacto na redução da desigualdade e pobreza. In: XXV Encontro Regional de Economia - Artigos Selecionados. **Anais [...]**, Anpec, 28 e 29 de outubro de 2020. Disponível em: https://www.anpec.org.br/nordeste/2020/submissao/arquivos_identificados/105-1c9403577ef3d3dd8fa1ad114b268474.pdf. Acesso em: 18 ago. 2022.

SALATA, André Ricardo; RIBEIRO, Marcelo Gomes. **Boletim Desigualdade nas Metrôpoles**. n. 09. Porto Alegre/RS: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, 2022. Disponível em: https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2022/08/BOLETIM_DESIGUALDADE-NAS-METROPOLES_09-1.pdf. Acesso em: 18 ago. 2022.

SUAS. **Portal Assistência Social nos Municípios**. [s. l.], 2023. Disponível em: <https://assistenciasocialnosmunicipios.org/>. Acesso em: 18 ago. 2022.

ZANATTA, Pedro; NASSIF, Tamara. Queda de investimentos, menos crédito e desemprego: os efeitos negativos dos juros altos para a economia. **CNN**, São Paulo, 13 mar. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/remedio-amargo-juros-altos-trazem-consequencias-negativas-para-a-economia-entenda/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

