



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE CIENCIAS AGRARIAS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ALBA ELISA DAVID DE LIMA CÂMARA**

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA:  
AVALIAÇÃO DO SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À  
FAMÍLIA (PAIF) EM AQUIRAZ/CE**

**FORTALEZA**

**2025**

ALBA ELISA DAVID DE LIMA CÂMARA

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA: AVALIAÇÃO  
DO SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA (PAIF) EM  
AQUIRAZ/CE

Dissertação apresentada Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Victoria Régia Arrais de Paiva.

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- C172p Câmara, Alba Elisa David de Lima.  
A Política de Assistência Social em tempo de pandemia : Avaliação do serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) em Aquiraz/CE / Alba Elisa David de Lima Câmara. – 2025.  
136 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2025.  
Orientação: Profa. Dra. Victoria Régia Arrais de Paiva.
1. Centro de Referência em Assistência Social. 2. Pandemia da Covid-19. 3. Política Nacional de Assistência Social. 4. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família. 5. Sistema Único de Assistência Social. I. Título.

CDD 320.6

---

ALBA ELISA DAVID DE LIMA CÂMARA

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA: AVALIAÇÃO  
DO SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA (PAIF) EM  
AQUIRAZ/CE

Dissertação apresentada Mestrado Profissional  
em Avaliação de Políticas Públicas da  
Universidade Federal do Ceará, como requisito  
parcial à obtenção do título de Mestre em  
Avaliação de Políticas Públicas. Área de  
concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Aprovada em: 29/04/2025.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Victoria Régia Arrais de Paiva (Orientadora)  
Universidade Federal do Cariri (UFCA)

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Leila Maria Passos de Souza Bezerra  
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Jaqueline Dourado do Nascimento  
Universidade Federal do Cariri (UFCA)

Esta dissertação de mestrado, símbolo do meu avanço profissional, eu dedico primeiramente a Deus, segundo a minha mãe, minha maior e melhor fonte de inspiração: Rosa Maria é sinônimo de luta e vitória.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus,

A minha mãe, Rosa Maria David de Lima, minha maior incentivadora na vida para a vida,

Ao meu filho, Emanuel Nogueira de Lima Câmara, que entendeu minha ausência para estudos,

Ao pai do meu Filho, Lucélio Leite Câmara que, do seu jeito, sempre torceu e continua torcendo pelo meu avanço,

A minha irmã Synthia David de Lima Santiago, pela dedicação ao meu filho nas minhas ausências,

A minha prima Luiza Maria David, por estar presente na minha vida sempre que eu preciso,

À Prefeitura Municipal de Aquiraz, em nome do Sr. Prefeito Bruno Barros Gonçalves, pela oportunidade e apoio dado aos profissionais mestrados da Turma Aquiraz 2022,

À Primeira-Dama de Aquiraz, Ana Carla Ibiapina Meireles, que nunca duvidou da minha capacidade e se tornou referência na minha vida,

À minha amiga de trabalho Socorro Martins que, de forma técnica acompanhou todo os meus passos para o alcance deste título,

À Secretária do Trabalho e Assistência Social, Ana Vlândia Ibiapina Meireles,

À amiga e Ex Secretária do Trabalho e Assistência Social Vera Lúcia Deodoro Pereira,

À Psicóloga e amiga Andrielle Queiroz, que tanto me incentivou por todos esses dias,

Às minhas amigas e Assistentes Sociais Katyuscya Maria Arraes Matos e Sabrina Maia Marques, por tantas vezes não soltarem a minha mão,

À um amigo especial FMAS 2024 contribuiu com o meu despertar do quanto sou capaz,

À Professora Dra. Victoria Régia Arrais de Paiva pela excelente orientação.

Às Professoras participantes da banca examinadora, pelo tempo, pelas valiosas colaborações e sugestões.

Aos Profissionais entrevistados, pelo tempo cedido nas entrevistas,

Às colegas de trabalho: Regiana Nogueira, Agladja Loureiro, Carla Barbosa, e

Ernesto Bento,

A todos os profissionais que trabalharam durante a COVID-19 nas unidades de atendimento da Assistência Social, de modo especial os que estiveram lotados no CRAS Sede naquele período,

A minha comadre Lucileda Câmara, que enfrentou com muita maestria, coragem e fé em DEUS a dor da perda de um ente querido POR Covid-19,

A minha avó Raimunda Nogueira Martins (in memória), que com inteligência e alegria fez da sua vida referência para todos nós,

A meu compadre do coração José Carlos de Castro- NEGO (*in memorian*) que sempre se fez presente em minha vida e foi vítima da Covid-19,

A todos os falecidos de Covid-19

E a todos os sobreviventes da pandemia, em especial os mais vulneráveis, que com Fé, garra e determinação, venceram a Covid-19 e sobreviveram a todas as refrações da questão social as quais estavam enfrentando.

“A persistência é o caminho do êxito.  
Se queremos alcançar um objetivo, temos que  
continuar tentando”. (Albert Einstein).

## RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo avaliar a oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) às famílias acompanhadas pelo Centro de Referência de Assistência Social- CRAS Sede, em Aquiraz, no período da pandemia de Covid-19, considerando a percepção dos trabalhadores e gestores envolvidos. O PAIF é um serviço que faz parte da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), tendo sido criado em 2004 e que se constitui num dos seus principais serviços. A pesquisa realizada no CRAS Sede, unidade de atendimento da Assistência Social de Aquiraz, cidade da Região Metropolitana de Fortaleza, de médio porte. Manifestou-se aqui o interesse em buscar compreender o serviço do PAIF ofertado às famílias acompanhadas, como enfrentamento aos efeitos da covid-19, no período de 2019 a 2022, fases mais agudas da doença, com rebatimentos diretos na população mais pobre, além de conhecer e analisar a dinâmica e as adequações nas rotinas dos trabalhadores do CRAS na execução dos serviços essenciais para a população em situação de calamidade pública. Utilizou-se da abordagem qualitativa, em conformidade com a avaliação em profundidade, de acordo com Rodrigues (2008) e Gussi (2020), utilizando-se de pesquisa bibliográfica, documental e de campo, que foi aplicada por meio de entrevistas semiestruturadas, que proporcionou o acesso às informações necessárias para responder a pergunta principal que deu destaque ao problema, e atendeu às suas reflexões somadas a análise do contexto e do conteúdo da política, que facilitou identificar a sua trajetória com seu espectro temporal e territorial. Foram entrevistados 05 profissionais, sendo 04 de nível superior e 01 profissional de nível médio, todos profissionais do SUAS que atuaram diretamente na linha de frente nas ofertas de serviços do PAIF. Os resultados alcançados pela pesquisa apontam que o contexto analisado pode ser considerado como o momento de maior desmonte da política avaliada, além da falta de recurso para custeio das ações, período conhecido como de desfinanciamento do SUAS, um caos na Assistência Social, proporcionado pelo aumento da demanda por serviços em meio a falta de orçamento público por partes das três esferas de governo, principalmente o federal, e que colocou as funções do PAIF em evidência no enfrentamento à pandemia da Covid-19, e que, segundo os entrevistados desta pesquisa identificados por nomes de flores, o que manteve o anonimato dos participantes, a pandemia acarretou diversos problemas, entre eles a exposição de profissionais e usuários diretamente ao vírus, a sobrecarga de trabalho diante do aumento da demanda, a falta de infraestrutura e orçamento, além das consequências diretas acarretadas na saúde mental dos profissionais, a descontinuidade da oferta dos serviços que buscam

garantir a proteção social, a garantia de direitos, a transformação e a superação dos usuários, permitindo inferir sobre a complexidade do contexto e a ambivalência do papel desempenhado pelo PAIF naquele período.

**Palavras-chave:** Centro de Referência em Assistência Social; pandemia da Covid-19; Política Nacional de Assistência Social; Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família; Sistema Único de Assistência Social.

## RESUMEM

Esta investigación tuvo como objetivo evaluar la prestación del Servicio de Protección y Atención Integral a la Familia (PAIF) a las familias monitoreadas por el Centro de Referencia de Asistencia Social – Sede CRAS, en Aquiraz, durante la pandemia de Covid-19, considerando la percepción de los trabajadores y gestores involucrados. El PAIF es un servicio que forma parte de la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS), habiendo sido creado en 2004 y que constituye uno de sus principales servicios. La investigación se realizó en la Sede del CRAS, unidad de servicio de Asistencia Social de Aquiraz, ciudad de la Región Metropolitana de Fortaleza, de tamaño mediano. El interés aquí expresado fue buscar comprender el servicio PAIF ofrecido a las familias monitoreadas, como forma de enfrentar los efectos de la Covid-19, en el período de 2019 a 2022, fases más agudas de la enfermedad, con repercusiones directas en la población más pobre, además de conocer y analizar la dinámica y los ajustes en las rutinas de los trabajadores del CRAS en la ejecución de servicios esenciales para la población en situación de calamidad pública. Se utilizó un enfoque cualitativo, de acuerdo con la evaluación en profundidad, según Rodrigues (2008) y Gussi (2020), utilizando investigación bibliográfica, documental y de campo, que se aplicó a través de entrevistas semiestructuradas, que proporcionaron acceso a la información necesaria para responder a la pregunta principal que evidenció el problema, y respondió a sus reflexiones además del análisis del contexto y contenido de la política, lo que facilitó la identificación de su trayectoria con su espectro temporal y territorial. Se entrevistaron cinco profesionales, cuatro de ellos con educación superior y uno con educación secundaria, todos ellos profesionales del SUAS que trabajan directamente en la línea de frente en la prestación de servicios del PAIF. Los resultados obtenidos por la investigación indican que el contexto analizado puede ser considerado como el momento de mayor desmantelamiento de la política evaluada, además de la falta de recursos para financiar las acciones, un período conocido como el período de desfinanciamiento del SUAS, un caos en la Asistencia Social, provocado por el aumento de la demanda de servicios en medio de la falta de presupuesto público por parte de las tres esferas de gobierno, principalmente el gobierno federal, y que puso en evidencia las funciones del PAIF en el enfrentamiento de la pandemia de Covid-19, y que, según los entrevistados de esta investigación identificados por nombres de flores, que mantuvieron el anonimato de los participantes, la pandemia provocó varios problemas, entre ellos la exposición directa de profesionales y usuarios al virus, la sobrecarga de trabajo debido al aumento de la demanda, la falta de infraestructura y presupuesto, además de las

consecuencias directas causadas a la salud mental de los profesionales, la discontinuidad de la prestación de servicios que buscan garantizar la protección social, la garantía de derechos, la transformación y superación de los usuarios, permitiendo inferencias sobre la complejidad del contexto y la ambivalencia del papel desempeñado por el PAIF en ese período.

**Palabras clave:** Centro de Referencia de Asistencia Social; pandemia de Covid-19; Política Nacional de Asistencia Social; Servicio Integral de Protección y Atención a la Familia; Sistema Unificado de Asistencia Social.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Famílias inscritas no Cadastro Único por distrito (2024).....	22
Quadro 2 – Quantidade de pessoas inscritas no Cadastro Único nos anos de 2019 a 2021 ....	23
Quadro 3 – Categorias de análise teórica utilizadas na pesquisa avaliativa .....	31
Quadro 4 – Profissionais do CRAS SEDE (2024).....	37
Quadro 5 – Orçamento municipal para a oferta dos serviços do PAIF 2020-2021 .....	82
Quadro 6 – Receitas do Fundo Municipal de Assistência Social Aquiraz 2019-2021 .....	84
Quadro 7 – Distribuição do porte do município pelo número de habitantes – Aquiraz – 2024 .....	86
Quadro 8 – Comparativo do Relatório Mensal de Atendimento PSB .....	115

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Os principais fatores que marcaram o assistencialismo no Brasil .....	57
Figura 2 – Fluxo de Oferta dos serviços do PAIF .....	98
Figura 3 – Fluxo de acompanhamento do PAIF e elaboração do PAF .....	101

## LISTA DE SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensão
CAPFESP	Caixas de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos
CF	Constituição Federal
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CLT	Consolidação de Leis Trabalhistas
COVID-19	Corona Virus Disease 2019
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado em Assistência Social
EPI	Equipamento de Proteção Individual
EC	Emenda Constitucional
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem estar do Menor
FEBEM	Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LGBTQIA+	Lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, queer, intersexuais, assexuais
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MC	Ministério da Cidadania
MS	Ministério da Saúde
NOB	Norma Operacional Básica
OMS	Organização Mundial da Saúde
PAS	Política de Assistência Social

PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PPA	Plano Plurianual
SICON	Sistema de Condicionalidade
SIG TV	Sistema de Gestão de Transferências Voluntárias
SUAS	Sistema único de Assistência Social
UTI	Unidade de Tratamento Intensivo

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>1.1</b>	<b>A Política de Assistência Social e o CRAS .....</b>	<b>17</b>
<b>1.2</b>	<b>Problematização, justificativa e pressupostos da pesquisa.....</b>	<b>19</b>
<b>1.3</b>	<b>Aquiraz: o município pesquisado.....</b>	<b>21</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL EPISTEMOLÓGICO E METODOLÓGICO DA PESQUISA AVALIATIVA.....</b>	<b>26</b>
<b>2.1</b>	<b>Objetivos do estudo, aspectos metodológicos, escopo ético e estrutura do trabalho .....</b>	<b>26</b>
<b>2.2</b>	<b>Abordagem avaliativa, tipologia da pesquisa e categorias de análise .....</b>	<b>27</b>
<b>2.3</b>	<b>Procedimentos para a coleta e análise dos dados .....</b>	<b>39</b>
<b>3</b>	<b>CONTEXTO E CONCEITOS SOBRE A POLÍTICA SOCIAL .....</b>	<b>43</b>
<b>3.1</b>	<b>Aspectos gerais da trajetória da Política Social.....</b>	<b>43</b>
<b>3.2</b>	<b>Percurso da Política de Assistência Social e seus principais conceitos envolvidos .....</b>	<b>54</b>
<b>3.3</b>	<b>A Política de Assistência Social, Desfinanciamento, Serviço de Proteção Social e Atendimento Integral a Família e a Pandemia da Covid-19.....</b>	<b>66</b>
<b>3.3.1</b>	<b><i>A Política de Assistência Social, seus princípios e o PAIF .....</i></b>	<b>66</b>
<b>3.3.2</b>	<b><i>Impactos da pandemia nos serviços ofertados pelo PAIF .....</i></b>	<b>68</b>
<b>3.3.3</b>	<b><i>O serviço de proteção essencial e o desfinanciamento .....</i></b>	<b>74</b>
<b>4</b>	<b>AVALIAÇÃO DO PAIF DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19 E OS DESAFIOS VIVENCIADOS PELOS PROFISSIONAIS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....</b>	<b>84</b>
<b>4.1</b>	<b>O CRAS Sede em Aquiraz .....</b>	<b>85</b>
<b>4.2</b>	<b>O perfil dos entrevistados .....</b>	<b>90</b>
<b>4.3</b>	<b>Reflexões sobre o contexto da política pública avaliada e a pesquisa de campo realizada junto aos profissionais do SUAS.....</b>	<b>91</b>
<b>4.3.1</b>	<b><i>A trajetória do PAIF durante a pandemia da Covid-19 .....</i></b>	<b>91</b>
<b>4.3.2</b>	<b><i>O reordenamento do PAIF durante a pandemia de Covid-19, dito pelos profissionais do SUAS.....</i></b>	<b>100</b>
<b>4.3.3</b>	<b><i>As condições de trabalho proporcionadas aos profissionais do SUAS em meio ao desfinanciamento da Política de Assistência Social.....</i></b>	<b>115</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>120</b>

<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>126</b>
<b>APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO E LIVRE ESCLARECIDO (TCLE) .....</b>	<b>132</b>
<b>APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA.....</b>	<b>135</b>

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 A Política de Assistência Social e o CRAS

Esta pesquisa consiste numa avaliação da Política de Assistência Social durante a pandemia de Covid-19, fazendo um recorte no Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família, o PAIF, serviço ofertado à população em situação de vulnerabilidade social, pela Proteção Social Básica- PSB, por meio dos Centros de Referência da Assistência Social- CRAS.

Portanto, o objetivo geral desta pesquisa é avaliar a oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família- PAIF, integrado à Política Nacional de Assistência Social - PNAS, às famílias acompanhadas pelo Centro de Referência de Assistência Social- CRAS Sede em Aquiraz, considerado como atividade essencial no enfrentamento aos efeitos da Pandemia de Covid-19, fazendo um recorte do período de 2019 a 2022, e teve como objetivos específicos: recompor a trajetória institucional do PAIF, como serviço integrante da Política Nacional de Assistência Social, retratando as mudanças nas normativas da política durante a pandemia da Covid-19; analisar as condições de trabalho proporcionadas aos profissionais atuantes no atendimento à população beneficiária no contexto pandêmico; além de avaliar a oferta dos serviços enfatizando os principais desafios enfrentados pelos profissionais do PAIF em meio ao período de desfinanciamento da Assistência, que ocorreu no período mais crítico da pandemia (entre 2020 a 2022), quando paradoxalmente, a PNAS foi considerada essencial para o atendimento às consequências econômicas e sociais ocasionadas pela pandemia.

A Assistência Social de caráter não contributiva, em favor da efetivação e da garantia dos direitos básicos para a proteção social dos indivíduos, se tornou privilégio no enfrentamento à pobreza e essencial durante pandemia, ou seja compondo os serviços que, de acordo com o Decreto nº 10.282 de 20 de março de 2020, do Governo Federal, foi definido em seu artigo 3º § 1º como: **“são serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade[...]”** (grifos nossos).

Conforme Bezerra (2015, p. 292), que toma como base Telles (1999), o conceito de pobreza consiste em: “[...] algo que não diz respeito aos parâmetros que regem as relações sociais e às regras da reciprocidade através das quais a sociabilidade se efetiva [...] e que não coloca por isso mesmo o problema das injustiças e iniquidades inscritas na vida social”. E no momento da pandemia, a demanda que se caracterizou entre trabalhadores formais e os

*pobresincivis*<sup>1</sup>, que estão submetidos a necessidade de garantia de direitos básicos do cidadão.

Tomando como base Sposati (1995), emergindo da Constituição de 1988, a política de Assistência Social que atualmente atua de forma preventiva por meio de ações, serviços e programas, em provimento de garantias e segurança, passou a fazer parte da Política de Seguridade Social, que por sua vez chega aos seus usuários atendendo aos diversos ciclos de vida, em suas diferentes trajetórias trabalhistas, e em meio a desigualdade de renda, tendo como objetivos:

A universalidade de cobertura e de atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e dos serviços às populações urbanas e rurais, seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados. (Brasil, 1988).

A Lei nº 8.742/93, de 07 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), marca o avanço da Assistência Social como política pública, implementada nacionalmente em 2004, com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) instituído em 2005, modelo de gestão operacionalizado no Brasil, com serviços ofertados aos usuários pela Proteção Social Básica- PSB, executada pelo CRAS, e a Proteção Social Especial - PSE, dividida em Média e Alta complexidade, executada pelo Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS, Centro Pop, equipamento ainda não implantado em Aquiraz, e pela Unidade de Acolhimento Lar Davis, em parceria com o município que se refere a execução da alta complexidade.

Independente de contribuição, a Assistência Social deve ser prestada a todo cidadão que dela necessita, com serviços indispensáveis e inadiáveis, que em sua ausência podem expor a situação de perigo ou risco a sobrevivência de seus usuários, trabalhando pela prevenção de agravamento das vulnerabilidades.

Portanto, baseando-se no conceito de vulnerabilidade proposto por Ayres *et al.* (2003), que a relaciona a sensibilidade da população em relação as respostas sociais, recorrente a análise de risco relacionada a saúde pública e do Estado, que vão para além das probabilidades da infecção, analisando-se também pelo lado significativo social, expressados na pandemia através da precarização do emprego, do desemprego em massa, da falta de

---

<sup>1</sup>A figura do pobre incivil, um pré-cidadão ou não-cidadão, submetido à repressão/punição e/ou à assistência social estável ou privada. Assim diz Telles, a definição de um lugar social dos pobres: Faz da pobreza um estigma pela evidência do fracasso do indivíduo em lidar com os azares da vida e que transforma a ajuda numa espécie de celebração pública de sua inferioridade (199; p. 95)

moradia, a falta de alimentação, o aumento dos casos de violência doméstica, o adoecimento e as causas de morte.

Com a pandemia de Covid-19, considerada por diversos especialistas como a crise global do século, reascendeu o debate sobre a degradação da pobreza, fazendo-se necessário mais atenção do Estado, pela efetivação de políticas sociais de atendimento às emergências para as políticas públicas ditas essenciais.

Em pouco tempo as estimativas identificavam o Brasil como epicentro na América Latina e o segundo país com maiores índices de casos de contaminação e óbitos pela covid-19. Por ser um país intensificado por situação de vulnerabilidades sociais, diante da desigualdade social e econômica, o Brasil, principalmente depois da Lei nº 13.467, de julho de 2017, relacionada a reforma trabalhista, que segundo Santos KOB *et al.* (2020) legitimou as formas precárias de contratação do trabalho, e que conseqüentemente gerou subcategorias de empregos, a fragilidade dos vínculos trabalhistas pôs em risco a situação econômica e de sobrevivência da população.

A Declaração de Emergência em Saúde Pública, de importância internacional pela Organização Mundial de Saúde (OMS) ocorreu em 30 de janeiro de 2020, em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (Covid-19), que se classificou como pandemia, pela portaria/MS nº188, de 04 de fevereiro de 2020, e situação de emergência em saúde pública nacionalmente, com previsão de medidas de enfrentamento no âmbito da Assistência Social pela portaria/MC nº 337, de 24 de março de 2020, dando início então há um dos maiores desafios enfrentados pela Assistência Social em relação a proteção social de famílias e indivíduos.

## **1.2 Problematização, justificativa e pressupostos da pesquisa**

Estando a Assistência Social caracterizada como atividade essencial, com aumento da demanda por serviços socioassistenciais, indispensáveis para os usuários da política pública, principalmente os mais vulneráveis e os que passaram a buscar atendimentos devido aos efeitos ocasionados pela pandemia, quando foi exigido aos Estados e municípios a elaboração de um plano de contingência.

O plano de enfrentamento a infecção do novo coronavírus, construído pelos profissionais do SUAS, previa medidas excepcionais para proteção e atendimento dos trabalhadores e usuários, impactando diretamente na rotina dos profissionais e da população que necessitava dos atendimentos dos serviços e programas da Assistência Social.

As portarias do ministério, como a nº 428, publicada em 19 de março de 2020, afastavam do trabalho os cidadãos pertencentes aos grupos de risco para a contaminação do Covid-19, entre eles idosos, pessoas com doenças autoimunes, doenças preexistentes, e as decisões locais reduziam os contratos temporários e restringiam as rotas de transportes públicos urbanos, utilizados por trabalhadores e usuários em seus deslocamentos às unidades de atendimentos. Além da necessidade urgente de Equipamentos de Proteção Individual - EPIs, que passaram a compor demanda de alto custo e em quantidades de produção insuficientes para todos os brasileiros.

Àquela época, era notório o cenário de horror pelo medo da contaminação e transmissão do vírus, além da falta de vacinas. O aumento da demanda por assistência social, somado a falta de financiamento e as péssimas condições de trabalho. A proteção social e a garantia do atendimento mínimo necessário aos usuários do SUAS, tornaram-se um desafio ainda maior.

A proteção social que por tanto tempo necessitou passar por transformações que vão desde a filantropia e a benemerência, passou a se estruturar vinculada a proteção dos indivíduos, na tentativa de oferecer aos sujeitos uma nova forma de vida nacional.

Segundo Wanderley *et al.* (2020) ao mesmo tempo em que era impossível mensurar a gravidade do problema ocasionado pela pandemia, era instaurada uma crise sanitária que prevaleceu na incerteza, na insegurança, na falta de informações e nas *fake News*, perante um governo que minimizou a doença, enquanto aumentava consideravelmente o número de óbitos ocasionados pela infecção do vírus. “Esta grave crise sanitária está ocorrendo no país cujo governo federal mantém uma posição negacionista que minimiza as consequências do vírus, e a gravidade da situação e a proteção social aos mais pobres é extremamente residual e descontínua” (Wanderley; Silva; Sant’ana; Paz, 2020, p. 408).

O caos nos serviços indispensáveis para aquele momento, gerou inquietações que fundamentaram o interesse em pesquisar e avaliar a assistência ofertada aos cidadãos através dos serviços oferecidos pelo PAIF durante a Covid-19 e seus rebatimentos sobre a população mais vulnerável, buscar entender como os profissionais ofertaram o PAIF as famílias em meio a uma readaptação da rotina de trabalho, tentar identificar como foi garantido aos usuários o atendimento emergencial as famílias que passavam pela doença, pela falta de remédio, pelo caos da saúde, pela falta de renda, e principalmente, pela falta de alimentos para a sua sobrevivência.

O desejo de pesquisar o tema veio da experiência do trabalho na Direção da Gestão do SUAS desde o ano de 2015, perpassando pelo ano de início dessa pandemia, agora

contida pelo acesso a vacina, que fez emergir vários questionamentos que manifestaram em mim o interesse pela pesquisa, a seguir: Como foi disponibilizado o atendimento da assistência social através do PAIF no contexto inicial e mais agudo da pandemia? Como dar continuidade aos serviços continuados do PAIF de forma remota e a distância? Quais as implicações da pandemia de Covid-19 no exercício profissional desses trabalhadores da PSB que precisavam redesenhar sua metodologia de trabalho com novas adequações?

A pesquisa pressupôs que o PAIF foi essencial nos atendimentos aos efeitos da Covid-19, e atendeu a demanda de usuários necessitados da Assistência Social diante do aumento da procura ocasionado pelos rebatimentos da pandemia na vida das pessoas e que muitos deles ainda não tinham sequer acessado aos serviços da assistência.

Toda essa situação fragilizou a gestão e a execução da Política de Assistência Social, que não possuiu orçamento suficiente para atender as principais necessidades dos usuários, reflexo da EC nº 95/2016, que prevalecia neste período, congelando os gastos públicos por 20 anos e mantendo o orçamento sem alterações, mesmo diante do aumento da demanda por serviços.

Portanto, aqui questionamos as condições de trabalho garantidas aos profissionais da linha de frente da assistência social, a elaboração e execução do plano de contingência, que priorizou as ações dos serviços do PAIF previstas, e as de fato ofertadas aos usuários, assim como o recurso financeiro urgente e indispensável para este acompanhamento junto as famílias. Neste contexto a pesquisa procurou entender se o PAIF conseguiu chegar aos usuários, se foi essencial no enfrentamento aos efeitos sociais da covid-19 e se, pode ser considerado um serviço de garantia da assistência social no enfrentamento aos desastres e emergência da população mais vulnerável em relação a proteção social mínima e essencial necessária ao cidadão.

### **1.3 Aquiraz: o município pesquisado**

Aquiraz é um município que compõe a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), dividido em 09 distritos, sendo eles: Camará, Assis Teixeira, Caponga da Bernarda, Jacaúna, João de Castro, Justiniano de Serpa, Patacas, Tapera e Sede do município. Com aproximadamente 80.645 habitantes, com área territorial de 480.236 km<sup>2</sup>, densidade demográfica de 167,93 hab/km<sup>2</sup> e um Índice de Desenvolvimento Humano-IDH de 0,641, com média salarial mensal de até 2 (dois) salários-mínimos, se comparados aos outros municípios, com 28,02% da população ocupada, fica situado a aproximadamente 32 km de

distância de Fortaleza, a capital do Ceará (IBGE, 2022).

Em relação ao seu aspecto socioeconômico, cerca de 58.086 pessoas domiciliadas em territórios de maior vulnerabilidade, estão inseridas no cadastro único do Governo Federal, de acordo com dados disponibilizados pela vigilância socioassistencial do município, que tem como objetivo subsidiar planejamentos de enfrentamento as vulnerabilidades, mais predominantes nos territórios referenciados, público prioritário das políticas públicas para todos os entes federados. O quadro a seguir mostra o número de famílias que atualmente estão inscritas na base de dados do cadastro único, por distritos.

Quadro 1 – Famílias inscritas no Cadastro Único por distrito (2024)

DISTRITO	Nº DE FAMÍLIAS
SEDE	7.137
ASSIS TEIXEIRA	1.780
CAMARÁ	3.147
CAPONGA DA BERNARDA	821
JACAÚNA	3.323
JOÃO DE CASTRO	1.892
JUSTINIANO DE SERPA	3.217
PATACAS	1.966
TAPERA	2.580
<b>TOTAL</b>	<b>25.863</b>

Fonte: Cadastro Único, 2024.

Como fonte de informação, o cadastro único- Cadúnico, instrumento de coleta de dados do governo federal, tem como objetivo identificar as famílias em situação de pobreza, com prioridade para os programas da Assistência Social, utilizando-se do conceito de pobres segundo Rocha (2006):

Assim, pobres são aqueles com renda se situando abaixo do valor estabelecido como linha de pobreza, incapazes, portanto de atender ao conjunto de necessidades consideradas mínimas naquela sociedade. Indigentes, um subconjunto dos pobres, são aqueles cuja renda é inferior à necessária para atender apenas às necessidades nutricionais (Rocha, 2006, p. 13).

Logo, em relação a cidade de Aquiraz, onde foi realizada a pesquisa, a base do cadastro nos revela em seu banco de dados de 2024 que 36.893 famílias estão inscritas no Cadúnico, atendendo aos critérios considerados para perfil de pobreza, público-alvo para os programas federais da Assistência Social, entre eles, o programa Bolsa Família, Auxílio Gás,

PCF, serviços do PAIF, SCFV, assim como os estaduais Cartão Mais Infância Ceará, Programa Ceará Sem Fome, Auxílio Gás Estadual, entre outros, porém, ainda assim, cerca de 16.411 pessoas estão sem acesso a trabalho, 363 residem em casas de aluguel, enquanto outras residem em domicílios próprios, mas em situações precárias de infra-estrutura urbana.

Vejamos no quadro a seguir a quantidade de pessoas inscritas no cadastro único, no recorte de tempo que foi analisado pela pesquisa.

Quadro 2 – Quantidade de pessoas inscritas no Cadastro Único nos anos de 2019 a 2021

Nº de pessoas inscritas no Cadastro Único de Aquiraz	
Ano de 2019	18.046
Ano de 2020	17.925
Ano de 2021	20.403
Ano de 2022	27.427
Ano de 2023	28.378
Ano de 2024	25.050

Fonte: Base de dados do cadastro único 2024 - <https://aplicações.cidadania.gov.br>

A Secretaria do Trabalho e Assistência Social (STAS), cenário da pesquisa, é o órgão que coordena a Política Nacional de Assistência Social em Aquiraz. Tem como missão gerir a política de assistência social em conjunto com a política do trabalho e habitação de interesse social, promovendo ações de cidadania e intervenções em emergências e calamidade pública, com enfoque nos seguimentos em situação de maior vulnerabilidade.

De acordo com informações oficiais, disponíveis no site eletrônico [www.aquiraz.ce.gov.br](http://www.aquiraz.ce.gov.br), a secretaria tem a missão e visão de democracia e participação social, qualidade de vida e desenvolvimento sustentável, em busca da igualdade social, política e econômica, proporcionando acolhida e proteção social, com atendimento nas diversas formas de proteção. Em conformidade com a Política de Assistência Social, na Proteção Social Básica, 06 unidades de Centro de Referência de Assistência Social- CRAS, estando localizados na Sede, Prainha, Aldeia Indígena (Tribo Jeninpapo-Kanindé), Justiniano de Serpa, Camará, e Fagundes, implantado agora em 2025.

Enquanto na Proteção Social de Média Complexidade, segundo as informações disponibilizadas pela gestão, os atendimentos são realizados no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, assim como a alta complexidade com serviços ofertados em termo de colaboração com a Unidade de Acolhimento Lar Davis, entidade privada, localizada no distrito de Patacas, em Aquiraz, com 30 vagas pactuadas para

atendimento a crianças e adolescentes.

Além das unidades da rede sócio assistencial, os atendimentos aos usuários se complementam com o Centro de Convivência da Pessoa Idosa/Casa da Melhor Idade, localizado na Sede do município, Casa do Cidadão que proporciona o acesso à documentação básica e oferta de serviços relacionados ao primeiro emprego, jovem aprendiz e acesso ao mundo do trabalho com cursos que criam oportunidades e proporcionam a qualificação profissional.

De acordo com as informações do Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS, onde estão todas as informações dos profissionais e equipes de referências que atuam diretamente nas unidades de atendimentos da Assistência Social, sistema vinculado ao Ministério da Cidadania, no seguinte endereço eletrônico [apliccoes.mds.gov.br](http://apliccoes.mds.gov.br), cada unidade é coordenada por um profissional de nível superior, com vínculo comissionado e carga horária de trabalho estabelecida em 40h semanais. Todos estes vinculados a Direção conforme o nível de proteção social, básica ou especial, e todos eles pertencentes a gestão e estrutura da Secretária do Trabalho e Assistência Social.

Quanto ao controle social, atualmente estão regulamentados o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal do Idoso, Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência, Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social e Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, todos interligados com a Assistência Social do município e secretariados pela Secretaria Executiva dos Conselhos, que possui sede própria e equipe exclusiva vinculada à esfera municipal, e assessorando aos colegiados, lembrando que cada conselho é formado por representantes governamentais e representantes da sociedade civil, todos de forma paritária.

O Relatório de Identificação Social, disponibilizado pelo Ministério da Cidadania, a Política de Assistência Social em Aquiraz informa que a assistência social é financiada pelas 03(três) esferas de governo: federal, estadual e municipal, através de repasses via fundo a fundo, distribuídos em blocos de financiamentos, sendo eles o da Proteção Social Básica, com cofinanciamento federal para e estadual para 05 CRAS, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, pactuado para 710 usuários, Proteção Social Especial de Alta e Média Complexidade, com cofinanciamento federal e estadual para 01 CREAS, com meta de atendimento para 50 usuários, Bloco da Gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro único, que está vinculado ao número de atualização cadastral do município, Programas como Primeira Infância no SUAS, conhecido como Programa Criança Feliz, pactuado para 500

usuários, entre gestantes e crianças de 0 a 03 anos, podendo variar conforme o número de visitas realizadas, BPC na Escola. Já em relação aos repasses estaduais, também estão vigentes atualmente concessão de recursos para custeio de Benefícios Eventuais, informatizadas pelo Sistema Estadual de Cofinanciamento- SECOFI.

## **2 REFERENCIAL EPISTEMOLÓGICO E METODOLÓGICO DA PESQUISA AVALIATIVA**

### **2.1 Objetivos do estudo, aspectos metodológicos, escopo ético e estrutura do trabalho**

O objetivo central da pesquisa é avaliar a oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família- PAIF, integrado à Política Nacional de Assistência Social, às famílias acompanhadas pelo Centro de Referência de Assistência Social- CRAS Sede em Aquiraz, considerado como atividade essencial no enfrentamento aos efeitos da Pandemia de Covid-19. Fazendo um recorte do período de 2019 a 2022, que proporciona um comparativo da oferta e da demanda de serviços socioassistenciais pela política pública em destaque. Em novo cenário político, com aumento do desemprego e do desfinanciamento das políticas sociais.

Portanto, fez-se necessário contextualizar e analisar a Política de Assistência Social - PAS, utilizando-se da perspectiva proposta por Lejano (2012), aprimorando as dimensões e autenticidade de nossas análises, mapeando o território e proporcionando novas análises, retratando as mudanças ocorridas nas normativas da política durante a Covid-19; conhecendo as condições de trabalho proporcionadas aos profissionais do SUAS durante a pandemia, analisando os serviços prestados por estes trabalhadores aos usuários da Assistência Social, em período de flexibilização do trabalho, assim como identificando os principais desafios para o PAIF em meio ao desfinanciamento da Assistência em contexto pandêmico.

Quanto aos procedimentos metodológicos, a pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, de natureza contra hegemônica. Partindo da escolha da avaliação crítico-dialética, utilizando-se de métodos como a análise de dados documental, por meio do estudo de casos, aplicada em universo de campo empírico, e sob a perspectiva da avaliação em profundidade.

Tomando como base Yin (2005), o estudo de caso facilitou a compreensão e descrição da situação em sua complexidade, pois a dinâmica existente entre a instituição, o indivíduo e o ambiente de abordagem do problema, na perspectiva de Minayo (2007), favoreceu a abordagem em seu contexto naturalmente, assim como a análise de forma profunda do objeto pesquisado, proporcionando novos conhecimentos de forma qualitativa, como bem esclareceu a autora.

as relações e as percepções a respeito da situação, fenômeno ou episódio em questão. E é útil para gerar conhecimento sobre as características significativas de eventos vivenciados, tais como intervenções e processos de mudança (Minayo, 2007, p. 164).

Esta pesquisa resultou em 4 capítulos, em seguida a introdução, o referencial epistemológico e metodológico da pesquisa avaliativa, logo após, o capítulo que apresenta a cidade de Aquiraz em seus aspectos social e econômico, em seguida trata o contexto e conceitos da Política Social, fazendo uma breve abordagem do percurso histórico da Política de Assistência Social, discorrendo sobre o arcabouço teórico normativo da política, diante dos impactos da Covid-19 nos territórios do campo empírico, dando destaque a dinâmica dos serviços desta política no município. Na sequência discutimos o PAIF e a sua importância para os usuários da política de assistência social atendidos pelo CRAS, em meio aos desastres sociais ocasionados pela pandemia em pleno desfinanciamento da Política de Assistência Social, ainda nesta sessão analisamos os dados informativos sobre os atendimentos realizados antes e durante a pandemia, fazendo um estudo comparativo dos números de atendimentos registrados pelos sistemas do Rede SUAS e Cadastro único, ferramentas do Governo Federal, e em seguida os rebatimentos da Covid-19 para os usuários do PAIF e os principais desafios encontrados pelos profissionais do SUAS no contexto da pandemia.

## **2.2 Abordagem avaliativa, tipologia da pesquisa e categorias de análise**

A investigação da política pública foi iniciada pela pergunta principal que deu destaque ao problema e que demandou novos conhecimentos, que na perspectiva de Flick (2009) esclareceu o que queríamos estudar e decidiu o que foi mais importante. Portanto, na concepção de Minayo (2001) contribuiu na escolha de teorias que facilitaram o entendimento sobre o objeto de investigação e ajudaram a levantar questões, permitindo clareza na organização dos dados, em uma abordagem qualitativa, e que aproximou o conhecimento com o trabalho, em relação ao universo de significados e atitudes, e que ainda segundo a autora não se restringiu a operacionalização de variáveis já que “nenhuma teoria, por mais bem elaborada que seja, dá conta de explicar todos os fenômenos e processos. O investigador separa, recorta determinados aspectos significativos da realidade para trabalhá-los, buscando interconexão sistemática entre eles” (Minayo, 2002, p.18).

Ainda segundo a autora, a teoria proporcionou a construção do conhecimento, levantando informações que esclareceu o objeto investigado, e identificando as questões que

facilitaram a análise dos dados através dos conceitos, por isso foi tão importante aprofundar os estudos nas obras de diferentes autores, pois facilitam a descrição e uma melhor definição do objeto.

Enquanto isso, a pesquisa de campo estabeleceu a integração entre a investigação e os dados bibliográficos, fazendo um diálogo crítico com a realidade pesquisada. Em conformidade com José Filho (2006), buscou aproximar com a sua complexidade de forma dinâmica e dialética.

Durante o processo, a pesquisa utilizou aspectos instrumentais metodológicos, teóricos e práticos que aproximaram a pesquisadora ao objeto pesquisado. Portanto, iniciou-se pela fase exploratória, que partiu da problematização do objeto e adentrou no universo das teorias e do percurso metodológico. Foram utilizados autores clássicos da Assistência Social, da Sociologia, do Trabalho, e outros específicos do Serviço Social, que facilitaram a conceituação relacionada a avaliação da política pública pesquisada.

A pesquisa de campo teve como principal característica a busca por informações diretamente com a população pesquisada, e teve como cenário a Secretaria do Trabalho e Assistência Social no município de Aquiraz, no estado do Ceará, considerando seu lócus a unidade de atendimento da Assistência Social, CRAS, localizado na Sede de Aquiraz, onde se concentraram todos os atendimentos sociais proporcionados pelas equipes profissionais. Inicialmente o projeto foi encaminhado para a Prefeitura Municipal de Aquiraz, com fins de obter autorização para realização da pesquisa e, logo em seguida iniciou a pesquisa de campo. Fazendo uma breve apresentação dos dados culturais, históricos e sociais do município.

Logo, contou com a participação da pesquisadora, trabalhadora da gestão do SUAS, em relação a gestão dos serviços ofertados pela Secretaria do Trabalho e Assistência Social, através dos CRAS, diante da identidade entre sujeito e objeto, “numa ciência, onde o observador é da mesma natureza que o objeto, o observador, ele mesmo, é parte da sua observação”, conforme argumenta Levi Strauss (1975, p. 215).

A pesquisa, atendeu aos parâmetros de análise de políticas utilizados por Lejano (2012), indo para além da análise do texto, recorreu ao contexto, referindo-se a uma avaliação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família, implementado pela Política de Assistência Social, como forma de enfrentamento aos efeitos da pandemia de Covid-19 nas famílias em situação de vulnerabilidade social. Desta forma, nas palavras do autor:

Por experiência queremos simplesmente dizer o modelo de conhecimento da pessoa (ou grupo) inserido na situação política. Visto que está embasado na experiência, esse modelo, por definição, respeita a contextualidade e, na realidade, presume que

não há análise fora do contexto(Lejano, 2012, p. 205).

A reflexão aqui empreendida trata os desafios da garantia da PSB aos indivíduos e famílias ofertada pelo PAIF num contexto de crise sanitária, fazendo uso da avaliação crítica dialética, caracterizada por Silva e Silva (2011) pela natureza técnica e política.

Quando tratamos aqui de vulnerabilidade, seguimos a compreensão de Cruz e Hillesheim (2016) que aborda o conceito como um fenômeno que como um todo, vai para além dos aspectos individualizantes e probabilísticos se relacionada ao risco. Aproximando-se do perigo e da possibilidade e que envolvem ações públicas e privadas. E, sobretudo, relacionada a um estado temporário.

Se a avaliação partir de uma análise voltada para a marginalidade, Castel (1997) faz alusão a três zonas relacionadas a caracterização dos indivíduos, e diretamente relacionadas a inserção e condição de trabalho, e também a inserção relacional. Segundo o autor as zonas estão relacionadas as condições de trabalhos estável, a qual ele chamou de *zona da integração*, a zona relacionada a precariedade de trabalho e a fragilidade dos vínculos, a qual ele denominou *zona de vulnerabilidade*, e também a definida por ele como a zona em que o indivíduo é submetido ao desemprego, falta de trabalho, e ao isolamento relacional, denominada como *zona de desfiliação ou de marginalidade*. Todas essas zonas que estiveram tão presentes na vida dos brasileiros no tempo da pandemia.

Os riscos e as vulnerabilidades estiveram tão próximos dos indivíduos na covid-19, que se tornou desafiador aos profissionais garantirem a proteção social, estando nesse momento tão distantes dos indivíduos nos territórios. Neste período de risco social, de aumento da vulnerabilidade e também das violações de direitos, que por tanto tempo foi tão passível de superação e controle.

Sendo assim, o contexto de experiência, foi analisado e descrito pela pesquisadora, dentro do cotidiano vivenciado durante o período da pandemia, o que tornou o conhecimento experiencial diante da realidade do processo. Desta forma o aspecto político se tornou compreensivo pela experiência, e reconhecido pela autora como fenômeno revelador, durante o processo de investigação e análise.

Tomando como base a concepção de Silva e Silva (2011), a avaliação de políticas e programas sociais torna-se um movimento processual de políticas públicas diante da participação da sociedade. Porém, de forma sistemática, com propósitos de produzir subsídios acerca dos resultados da política, que favoreçam os conhecimentos e soluções de problemas que possam ser identificados. Sendo assim, a avaliação em tela possibilitou a geração de

impacto direto na garantia de direitos, com atendimentos urgentes e emergenciais, na qualidade dos serviços ofertados pelos profissionais aos usuários, a partir da efetivação do PAIF na unidade socioassistencial CRAS durante a Pandemia de COVID-19, no período analisado que se estendeu de 2019 a 2022.

Todavia, muitas vezes, a avaliação decorre do interesse da instituição que executa o programa, assumindo o seu desenvolvimento, ou pode, ainda, partir de interesse dos usuários do programa em consideração, ou de grupos de apoio desses usuários, que podem decidir fazer uma avaliação em articulação com a instituição implementadora ou uma avaliação independente, com outros grupos ou instituições (Silva, 2011, p. 132).

Nesta perspectiva este documento trata-se de uma avaliação do serviço do PAIF na pandemia, fazendo um comparativo das demandas e do trabalho executado, utilizando-se das análises de conteúdos relacionados aos atendimentos oferecidos aos usuários, respeitando o período de recorte, em tempo de desfinanciamento da Política de Assistência Social.

Por isso, a pesquisa se deu em relação ao PAIF em funcionamento no CRAS, durante as primeiras ondas da doença, avaliando seu desempenho e analisando o serviço concedido a demanda de vulneráveis que passaram a buscar a assistência social, por meio de benefícios e programas, como os de transferência de renda, e identificando o trabalho dos profissionais do SUAS na execução desses serviços como enfrentamento aos reatamentos da covid-19, em meio ao aumento da demanda e a redução dos recursos financeiros da Assistência Social. Na forma de avaliação qualitativa de análise do ciclo da política pública durante a pandemia e em tempo de diferentes conjunturas econômicas e políticas.

Do ponto de vista do modelo avaliativo, a pesquisa seguiu na perspectiva de avaliação em profundidade, pois segundo Rodrigues (2008) o objeto investigado não se restringiu ao cumprimento de metas e atendimento às suas diretrizes, e exigiu uma abordagem de característica multidimensional.

O esforço para desenvolver uma avaliação em profundidade das políticas públicas deve ser compreendido a partir de diferentes tipos de dados e informações: questionários em novos e variados formatos, grupos focais que inovam em relação às propostas tradicionais; entrevistas de profundidade aliadas às observações de campo; análise de conteúdo do material institucional com atenção ao suporte conceitual e as formas discursivas nele expressas (Rodrigues, 2008, p. 11).

Segundo a autora, o tipo de avaliação é considerada ainda recente no Brasil, e só ganhou destaque a partir dos anos 1990, sobretudo com as publicações de Holanda (2006). Aqui nesta pesquisa ela se configura por sua natureza contra-hegemônica, com perspectivas

teóricas e políticas, sobretudo em construção, por se contrapor aos interesses dominantes, conforme as fundamentações produzidas por Gussi (2017; 2019).

Tomando como base Cruz (2019) nesta forma de avaliação o pesquisador avaliador se aproximou da realidade e do sujeito através da articulação entre o campo empírico e a reflexão teórica, caracterizado por sua forma detalhada e multidimensional, e por sua articulação a partir da análise e da avaliação, desde sua configuração social, cultural e econômica, definida por Gussi (2014) como trajetória, compreendida em sua análise de conteúdo, por meio de documentos e entrevistas, com categorias que despertaram no investigador o interesses pela pesquisa, facilitando a busca pelos significados da política, utilizando-se de entrevistas que segundo Rodrigues (2019), não limitaram o campo de reflexão, como em relação a avaliação dos programas e projetos sociais.

Logo, embasado na autora, a forma de avaliação utilizada para esta pesquisa seguiu como eixos principais a análise de documentos e conteúdos da política, suas bases conceituais, a trajetória institucional, seu espectro temporal e territorial, e por fim suas análises de contextos, conforme o quadro a seguir que mostra detalhadamente as categorias abordadas na avaliação, em conformidade com suas bases conceituais e as questões observadas durante todo o processo avaliativo e a abordagem no campo empírico.

Quadro 3 – Categorias de análise teórica utilizadas na pesquisa avaliativa

<b>CATEGORIAS DE ANÁLISE</b>	<b>BASE CONCEITUAL</b>	<b>QUESTÕES GERADORAS</b>
O avanço do neoliberalismo, as conquistas dos trabalhadores, o crescimento estatal e a responsabilização da família.	Faleiros, 1991; Behring, 2011; Aguierre e Moraes, 1997; Antunes, 2007	O que esperar de um estado neoliberal em relação as conquistas sociais e de direitos? Qual a função do Estado e qual a participação da família na garantia de acesso, garantia de direitos e serviços públicos?
A trajetória da Política de Assistência Social	Teixeira, 2016; Brasil, 1988; Sposati, 2009; Brasil, 2004; Santos, 2011; Batini, 2007	Quais foram os avanços e conquistas dos cidadãos em relação a assistência social? Como a Assistência Social se tornou Política Pública no Brasil?
A Pandemia de COVID-19 no Brasil	Torres, 2002	Como os Brasileiros enfrentaram a pandemia de covid-19 nas duas primeiras ondas de contaminação da doença?
A vulnerabilidade social e a oferta do PAIF a população usuária da Política de	Santos, 2011; Castel, 2010; Batini, 2007;	Quais as principais demandas por assistência social e de que forma a população teve acesso aos

Assistência Social.	Silveira, 2012	serviços ofertados pela política pública através dos serviços do PAIF?
As normativas e diretrizes brasileiras relacionadas a PAS como essencial utilizadas no enfrentamento a COVID-19.	Brasil, 1988; Loas 2011; Brasil, 2016; Brasil, 2020;	Como as leis brasileiras asseguram o acesso dos usuários aos serviços emergenciais ofertados pelo PAIF? Quais os desafios enfrentados pelos profissionais do SUAS para a garantia dos serviços aos usuários?
O serviço ofertado pelo PAIF e a matricialidade na família para a oferta da Proteção Social Básica aos indivíduos	Mioto, 1997	De que forma os trabalhadores do SUAS tiveram acesso aos usuários, como realizaram o atendimento e principalmente o acompanhamento das famílias em situação de vulnerabilidade social?
A atuação dos profissionais no enfrentamento na oferta do PAIF em tempo de pandemia	Silveira, 2012 Silva, 2011	Como a prática profissional dos profissionais do SUAS garantiram oferta dos serviços do PAIF e como alcançaram a garantia dos atendimentos essenciais dos indivíduos? Quais as formas de acesso dos usuários aos serviços do PAIF durante a pandemia?

Fonte: Elaborado pela própria autora, 2024.

Tomando como base as considerações de Kressier (1998), a avaliação foi vista de forma complexa, podendo ser reconhecida como impactante e decepcionante em seus resultados, mas sobretudo necessária, com potencial de ser utilizada para fundamentar planejamentos, explicar implementações, ou simplesmente avaliar resultados, contudo, valorizando sua importância para a comparação de resultados alcançados, diante da investigação científica em relação aos efeitos da ação pública.

Por isso na maioria das vezes a avaliação tradicional é a mais utilizada entre os governos, aplicáveis nos mais diversos contextos, na forma positiva. Utilizada para identificar o impacto da política, alcançando seus próprios objetivos, e sugerindo soluções e alternativas possíveis de serem substituídas e acessíveis ao alcance da política.

No entanto, tendo em vista a avaliação da política, programa ou projeto, considerando suas diversidades de atores sociais e culturais, assim como seu contexto de implementação, Gussi (2016) destaca em seu artigo a relação entre atores políticos e a administração pública, em especial sua implementação, a avaliação e o acesso entre Estado e

sociedade civil organizada pois, ao se tratar de política pública, tão bem se caracteriza suas participações no controle social, de forma paritária e participativa, vinculadas a uma perspectiva definidas de metas e objetivos claros, e que tanto se fizeram necessários diante das aprovações dos planos de enfrentamento a Covid-19, com ações a serem implementadas e recursos a serem utilizados para sua execução.

Ainda embasado no mesmo autor, fazendo uma relação com a pesquisa em tela, em se tratando da avaliação do PAIF na pandemia, numa perspectiva de avaliação em profundidade, se fez necessário para além da análise de conteúdo, a avaliação do contexto de formulação, extensão temporal e territorial, para além da construção da trajetória da política. Atendendo a sua dimensão analítica e metodológica, para uma pesquisa que avalia políticas públicas de intervenção do Estado e suas contradições, assumindo o risco dos resultados distintos do que foi pensado para a política em sua implementação. Segundo Carvalho e Gussi (2011):

Para encarnar este potencial democrático, as avaliações de políticas públicas exigem autonomia e independência dos órgãos e instancias que as efetivam, na perspectiva do exercício da análise e da crítica sem amarras institucionais. Nesse sentido, configuram-se os limites das avaliações de equipes governamentais sobre as políticas que executam, a exigir que os avaliadores estejam atentos e vigilantes para a sua inserção institucional. Ganha relevo a atuação do avaliador externo como garantia de um “olhar de fora”, capaz de efetivar exercício da crítica, sem o envolvimento de quem concebe e executa políticas públicas (Gussi e Carvalho, 2011, p. 3).

Sendo assim, as dimensões políticas de forma avaliativa influenciam na elaboração de indicadores, além de facilitar a construção de métodos como cita o autor acima, podendo ser necessárias na justificativa de investimentos financeiros com a sua execução, sobretudo diante da possibilidade de expor erros e falhas do governo. Desta forma, destaco a importância desta avaliação contra hegemônica, podendo vir a ser relacionada a programas e projetos, que se baseiam em experiências de campo empírico, associadas a trajetória institucional e de seus participantes, tendo em vista o contexto da pandemia, com necessidades de readaptações das condições de trabalho e da práxis profissional, priorizando uma análise que vai desde a sua conjuntura econômica, social, política e institucional.

As análises documentais nos permitiram ler artigos e dissertações de mestrados que tiveram como tema a avaliação do PAIF em outro município da Região Metropolitana de Fortaleza, assim como estudos em conformidade com o MAPP, e outras Universidades, como a Dissertação apresentada pela pesquisadora Ribeiro (2011) apresentada ao MAPP, que se baseia de teorizações de autores para destacar a importância da intersectorialidade, a partir do

cumprimento das suas condicionalidades, assim como também a de Guimarães (2022) que tem como tema A Política de Assistência Social e o Impacto do Desfinanciamento Pós Emenda Constitucional nº95/2016, apresentada a Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Além de artigos como CRAS porta de entrada/porta fechada: o exercício profissional da(o) assistente social e a Covid-19 (Silva; Freitas; Lima,2022), e o artigo A Política de Assistência Social: relações entre vulnerabilidade, risco e autonomia (Battistelli, Rodrigues, Cruz, 2018).

Foram materiais importantes para analisar a oferta dos serviços fundamentais para a efetivação da política pública pesquisada, relacionados as normativas que regulamentam os serviços necessários, assim como as adequações de estruturas físicas e recursos humanos, numa visão crítica em relação a demanda e a capacidade de atendimentos.

Logo, a pesquisa avaliou o serviço de Proteção Social Básica, em território de campo empírico, utilizando-se da perspectiva de avaliação de políticas públicas em toda sua trajetória, por meio de instrumentos de coleta de dados, análise do conteúdo do programa, desde seus objetivos, paradigmas, coerência, acompanhamento, monitoramento, material institucional, como portarias, cadernos de orientação, relatórios, além da trajetória do programa na instituição, e o espectro temporal e territorial, considerando a especificidade do período de pandemia de Covid-19, ofertado pelo CRAS Sede de Aquiraz. Publicados nos anos de regulamentação dos serviços e nos anos de 2019 a 2022, quando relaciono as publicações de portarias e resoluções.

A escolha pela pesquisa qualitativa, não anulou a análise de dados quantitativos que foram utilizados como fonte secundária, complementando a dinâmica em uso para o processo de investigação científica, pois a teoria,sozinha não explica fenômenos ou processos, são apenas explicações parciais da realidade.

Contudo, o formato de pesquisa utilizado seguiu os conceitos de Gil (2008) por ser mais amplo, se fez necessários esclarecimentos e delimitações, que se somaram a levantamentos bibliográficos e documentais, e conforme Patton (1980) caracterizados por seu rigor intelectual e dedicação. Assim, para Gil (2008, p. 147) “para fins de pesquisa científica são considerados documentos não apenas os escritos utilizados para esclarecer determinada coisa, mas qualquer objeto que possa contribuir para a investigação de determinado fato ou fenômeno”.

Atendendo em suas dimensões de características qualitativa e exploratória, conforme a concepção de Minayo (2007), pois para esta pesquisa, o mais importante era proporcionar uma visão geral, de forma aproximada, além de descobrir a singularidade do

objeto, em um processo também de observação do contexto atual, não se restringindo a números e nem se dedicando a construção prévia de hipóteses. Sendo assim, a pesquisa fez uso de estratégias como pesquisa bibliográfica e pesquisa documental que facilitaram as análises de conteúdos e categorias que facilitaram a redução do texto em palavras e expressões significativas.

Conforme a concepção de Gil (2008) a pesquisa exploratória além de desenvolver, esclarece e modifica conceitos, ideias e fatos possíveis de investigação, por isso é considerada de menor rigidez no planejamento. O que se pretendia na verdade era descobrir novos conhecimentos a partir do contato com o campo em sua realidade. Referindo-se ao conhecer para agir, diante de uma pesquisa aplicada, que facilita descobertas e desenvolvimentos.

A pesquisa aplicada, por sua vez, apresenta muitos pontos de contato com a pesquisa pura, pois depende de suas descobertas e se enriquece com o seu desenvolvimento; todavia, tem como característica fundamental o interesse na aplicação, utilização e consequências práticas dos conhecimentos. Sua preocupação está menos voltada para o desenvolvimento de teorias de valor universal que para aplicação imediata numa realidade circunstancial. De modo geral é este o tipo de pesquisa a que mais se dedicam os psicólogos, sociólogos, economistas, assistentes sociais e outros pesquisadores sociais (Gil, 2008, p. 27).

A pesquisa exploratória foi utilizada como um procedimento básico e de fácil desenvolvimento, proporcionando uma visão geral do objeto pesquisado, em conformidade com Gil (2008), numa forma aproximativa em relação ao tema escolhido, na tentativa de melhor esclarecer o problema que despertou o interesse pela investigação. Do ponto de vista metodológico, a pesquisa qualitativa utilizou o ambiente natural como fonte de dados, por isso, a análise do campo empírico se tornou fundamental para o estudo, pois, segundo Godoy (1995), nesta situação a pesquisadora se torna uma observadora confiável para as análises e interpretações.

Utilizando-se dos conceitos de Minayo (2009), a pesquisa social formula critérios precisos e que se aproximam cada vez mais da realidade, principalmente diante da identidade existente entre sujeito e objeto. Logo, a metodologia vai para além da técnica, ela aproxima e articula teoria, realidade, conhecimento, criatividade e investigação, criadores de novas referências, relacionadas entre si, representações da realidade, que surgem através dos conceitos e teorias e que facilitam a delimitação do tema estudado.

O ciclo da pesquisa iniciou com a observação da estrutura física do CRAS Sede, que facilitou sua descrição e sobretudo a caracterização do campo investigado. Embora o município possua agora 06 CRAS, o CRAS Sede foi o núcleo escolhido para aplicara

pesquisa, tendo em vista que nas primeiras ondas da pandemia de covid-19 foi o único que concentrou as demandas de atendimentos essenciais e urgentes para a população.

Os sujeitos da pesquisa atenderam aos critérios estabelecidos pela pesquisadora, por se tratar de profissionais de nível superior e nível médio, que estiveram trabalhando na linha de frente nos serviços da assistência social durante a pandemia de covid-19, nos anos de 2019 a 2022, embora a pandemia tenha iniciado mundialmente já em 2019.

Logo no primeiro momento foi realizada reunião com a equipe do CRAS Sede, além dos profissionais que, apesar de estarem atualmente lotados em outros equipamentos da assistência social, durante os anos de recorte desta pesquisa, estiveram atuando como profissionais de referência junto a equipe da unidade implantada na Sede do município. De forma a facilitar o entendimento de todos os profissionais sobre a importância da pesquisa para a análise dos serviços do PAIF, relacionando a proteção social básica dos indivíduos durante uma fase desastrosa no mundo inteiro. Aqui trata-se da assistência social como garantia de acesso aos serviços gratuitos e de direito do cidadão, e ao atendimento a situação de calamidade pública do país. Primeiro momento com os envolvidos e que facilitou a identificação dos profissionais com o perfil estabelecido pela pesquisadora, de forma interdisciplinar.

Em seguida foi estabelecido o contato com a equipe de gestão do município responsável pela coordenação e gerenciamento da Proteção Social Básica de todos os CRAS, e entre eles o que seria o lócus da pesquisa, para uma melhor acolhida e aceitação da avaliação da política pública executada na unidade, deixando claro que, todos os sujeitos, profissionais participantes das entrevistas teriam seus nomes associados a nome de flores, de forma a preservar a identidade dos participantes.

Foram utilizadas observações, entrevistas, conversas informais, em vários encontros e visitas ao local, que facilitaram a descrição do perfil dos profissionais, como identificação, faixa etária, escolarização, qualificação profissional, carga-horária, vínculo profissional e tempo de atuação na unidade a ser pesquisada, informações que contribuiriam para complementar a análise desse estudo. Além do destaque maior para o serviço do PAIF e a sua materialização para a Assistência Social num momento de caos, urgência e emergente para a população devido a pandemia de Covid-19.

O mais importante de todo esse processo foi avaliar e refletir os serviços ofertados pela Política de Assistência Social, através do PAIF, no momento em que a PAS foi considerada de forma essencial para as pessoas em situação de vulnerabilidade social. Sendo necessário reafirmar a sua necessidade interventiva na realidade humana e social. E sobretudo

situando a política pública avaliada conforme as considerações de Carvalho e Gussi (2011), em campo acadêmico, para construção de conhecimentos e atendendo suas dimensões políticas e epistemológica, que segundo os autores, se configuram em natureza sócio-política, com padrões de intervenção do estado, considerando seu universo cultural, e as relações de poder e interesses sociais, em uma realidade atual de conjuntura política, econômica e social.

A pesquisa permitiu conhecer como funcionou o PAIF durante a pandemia, como as famílias referenciadas alcançaram aos benefícios ofertados pelos serviços, como se efetivaram as visitas domiciliares, as concessões de auxílios e benefícios, se ocorreram fortalecimento de vínculos, acesso ao mundo do trabalho, acesso aos serviços públicos, e se foi garantido aos nossos usuários e profissionais a qualidade necessária para a execução desta política pública.

As entrevistas aconteceram de forma semiestruturadas, e facilitaram a captação das informações entre os profissionais entrevistados e o pesquisador, que segundo Barros & Lehfeld (2000) seguem uma forma de conversa amigável, atendendo ao objetivo de buscar por informações importantes que qualificam o problema pesquisado e que segundo Chizzotti (1995), expressassem representações subjetivas dos participantes e proporcionando intervenções da pesquisadora.

O roteiro das entrevistas com perguntas abertas pretendiam obter o máximo de informações sobre o objeto pesquisado, embora o formulário fosse um instrumental que não se restringiu a uma determinada quantidade de questões, quando podiam ser abertas ou fechadas. Sendo assim, as perguntas abordaram tópicos que facilitaram o acesso aos eixos principais das entrevistas, que puderam ser agregados a outras formas de técnicas de coleta de informações.

A entrevista foi utilizada como técnica principal para obtenção dos dados relacionados ao objeto pesquisado, pois, em conformidade com Gil (2008) a sua flexibilidade em coletar informações em vários aspectos, possibilitou um maior número de respostas, e facilitou a captação das expressões dos sujeitos pesquisados. O quadro a seguir mostra o número de profissionais, a formação e a quantidade representada no CRAS em análise.

Quadro 4 – Profissionais do CRAS SEDE (2024)

PROFISSIONAL/CARGO	NÍVEL DE FORMAÇÃO	QUANTIDADE
ASSISTENTE SOCIAL	ENSINO SUPERIOR	06
PSICÓLOGO	ENSINO SUPERIOR	02
PROFISSIONAL DO SUAS	ENSINO SUPERIOR	01
CADASTRADOR	ENSINO MÉDIO	04

ORIENTADOR SOCIAL	ENSINO MÉDIO	03
VISITADOR DO PCF	ENSINO MÉDIO	04
APOIO ADMINISTRATIVO	ENSINO MÉDIO	04
RECEPCIONISTA	ENSINO MÉDIO	01
MOTORISTA	ENSINO MÉDIO	01
VIGIA	ENSINO FUNDAMENTAL	02
<b>TOTAL</b>		<b>28</b>

Fonte: Disponível no site <https://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas>

Entre as fases da pesquisa, a bibliográfica e a documental, possibilitaram o aprofundamento em relação ao tema e facilitaram a delimitação teórica do objeto de estudo. Além da consulta aos cadernos de orientações do Ministério da Cidadania, relatórios de informações sociais e documentos internos municipais pertencentes a Secretaria do Trabalho e Assistência Social de Aquiraz.

Nesse caso, no universo da amostra, foram entrevistados profissionais de ensino superior e ensino médio que trabalharam no atendimento social no CRAS, quando a Assistência Social foi estabelecida como essencial, durante a pandemia, profissionais que estiveram na linha de frente da assistência social, trabalhando diretamente com o PAIF, durante as ondas de maior contaminação da doença.

As entrevistas foram aplicadas com 04 profissionais de nível superior e 1 profissional de nível médio, inscritos no Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS (CADSUAS), sistema específico do Governo Federal, técnicos que trabalharam na equipe de referência do CRAS localizado na Sede de Aquiraz durante a pandemia de Covid-19, território de vulnerabilidade social, conforme estudo realizado pela vigilância socioassistencial do município, sendo Assistentes Sociais ou Psicólogos, além do agente administrativo, todos efetivos, que estiveram trabalhando na linha de frente dos serviços ofertados pela Assistência Social, fazendo um recorte nos serviços do PAIF, durante o período de 2019 a 2022, orientado pela Resolução nº 510, de 06 de abril de 2016, em conformidade aos princípios de ética que será mais bem detalhado nos procedimentos utilizados para coleta e análise de dados.

A pesquisadora, diretora da Gestão do SUAS, participou de forma espontânea, através da observação simples, tendo em vista que o profissional ocupante deste cargo é a própria pesquisadora. Foram utilizadas apenas suas observações, relatórios e registros realizados durante o período de investigação da pesquisa, como uma “observação-reportagem”, conforme Gil (2008, p.101).

No entanto, a pesquisa seguiu as fases que Minayo (2009, p.26) chamou de “ciclo

de pesquisa”, e se iniciou com uma pergunta e terminou com as respostas que deram origem a novas interrogações e possíveis recomendações, ao utilizar conceitos, métodos e técnicas.

O ciclo da pesquisa não se fecha, pois toda pesquisa produz conhecimento e gera indagações novas. Mas a ideia do ciclo se solidifica não em etapas estanques, mas em planos que se complementam. Essa ideia também produz delimitação do processo de trabalho científico no tempo, por meio de um cronograma. Desta forma, valorizamos cada parte e sua integração no todo. E pensamos sempre num produto que tem começo, meio e fim e ao mesmo tempo é provisório. (Minayo, 2009, p. 27).

O processo da pesquisa atendeu as fases exploratórias, pesquisa de campo, e análise e tratamento do material empírico e documental. A consulta aos sistemas específicos da Rede SUAS como: Relatórios Mensais de Atendimento - RMA, SISC, CECAD, SAGI, assim como ao Cadastro Único, contribuíram para além das informações do IBGE e PNAD COVID-19 e facilitaram a análise dos números correspondentes a pandemia e aos serviços ofertados e registrados pelo CRAS no período de 2019 a 2022, proporcionando a pesquisadora quantificar e mapear o território de vulnerabilidade e os serviços ofertados durante esse período de pandemia de Covid-19 considerado desafiador para a execução da Política de Assistência Social.

### **2.3 Procedimentos para a coleta e análise dos dados**

Nesta pesquisa foram realizadas abordagem de análise de dados, a partir de análise do conteúdo temática, seguindo a concepção de Minayo (2014), buscando problematizar as diversas formas de reflexão convencionadas, para além de uma interpretação exteriorizada, que considera somente a recorrência das palavras.

Pretendeu-se utilizar a descrição de forma objetiva, interpretativa e comunicativa. Segundo Oliveira (2008) permitindo a indução do conhecimento em conformidade com a sua produção.

O objetivo principal da análise de conteúdo pode ser sintetizado em manipulação das mensagens, tanto do seu conteúdo quanto da expressão desse conteúdo, para colocar em evidência indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a mesma da mensagem (Oliveira, 2008, p. 570).

Para a coleta de dados, foram utilizadas fontes primárias e secundárias, assim como análises de dados documentais, entrevistas informais, diário de campo, que na concepção de Gil (2008) facilitam a caracterização do universo e amostra, assim como

mantém um diálogo assimétrico entre a pesquisadora e a fonte de informação, que colabora com o tratamento qualitativo dos dados e melhor desenvolvimento dos levantamentos sociais.

Em campo empírico a coleta ocorreu seguindo o uso de técnicas como a entrevista semiestruturada, atendendo a Resolução nº 510, de 06 de abril de 2016, em conformidade aos princípios de ética, respeito e direitos humanos. Considerando atuais normativas aplicáveis as pesquisas em Ciências Humanas e Sociais, de acordo com o Art. 1º da resolução, não foram necessários os registros e nem avaliação pelo sistema CEP/CONEP, por se tratar de uma pesquisa de opinião pública onde os participantes não são identificados, utilizando-se de dados públicos, que emergem espontaneamente na prática profissional, preservando as identidades anônimas dos participantes. Portanto, na forma adequada obteve informações dos saberes e crenças, mas seguindo as considerações de Gil (2008) em relação a extrema importância da pesquisadora dedicar atenção especial a seleção dos entrevistados.

A entrevista é recomendada nos estudos exploratórios, que visam abordar realidades pouco conhecidas pelo pesquisador, ou então oferecer visão aproximativa do problema pesquisado. Nos estudos desse tipo, com frequência, recorre-se a entrevistas com informantes-chaves, que podem ser especialistas no tema em estudo, líderes formais ou informais, personalidades destacadas e etc (Gil, 2008, p. 111).

A entrevistadora seguiu cuidadosamente e com bastante atenção toda a fase de campo, principalmente na aplicação das entrevistas, utilizando-se dos conceitos na fase de pesquisa bibliográfica, somados as suas habilidades construídas durante todo o processo da pesquisa. As entrevistas informais, seguiram o roteiro que possibilitou a construção dos tópicos atendendo aos interesses e respondendo aos objetivos da pesquisa.

O roteiro de entrevista foi elaborado de forma flexível, e seguindo Gil (2008) ao utilizar o conceito de Baker (1988), referindo-se as regras necessárias para um roteiro de entrevista, sejam elas, como manter a clareza nas questões, o tempo despendido, questões elaboradas de fácil conhecimento pelo entrevistador e pelo entrevistado, e questões ordenadas de forma favorável e que despertaram o interesse pelo entrevistado, de forma confidencial.

É de fundamental importância que desde o primeiro momento se crie uma atmosfera de cordialidade e simpatia. O entrevistado deve sentir-se absolutamente livre de qualquer coerção, intimidação ou pressão. Dessa forma, torna-se possível estabelecer o rapport (quebra de gelo) entre entrevistador e entrevistado (Gil, 2008, p. 117).

Junto a técnica da entrevista, foi utilizada a observação do local que foi aplicada a pesquisa, e os entrevistados foram considerados “especiais”, de acordo com o papel exercido

dentro do CRAS, sendo, portanto, representativas para a temática pesquisada:

As pessoas chaves são aquelas que não aportam informações diretamente relacionada com os objetivos da entrevista. Em troca, proporcionam informações “sobre a situação local” onde se realiza o estudo, auxiliando na obtenção de cooperação, localizando ou contatando entrevistados, entre outras atividades de colaboração.

Os entrevistados especiais são pessoas que dão as informações relevantes para os objetivos do estudo e que são selecionadas porque ocupam uma posição única na comunidade, grupo ou instituição de estudo.

As representatividades fornecem informações diretas sobre os objetivos da entrevista, porém as informações são mais genéricas e um número amplo de pessoas de uma condição social ou sociodemográficas similares são detentoras das mesmas (Valles, 2003, p. 201).

Dessa forma, participaram das entrevistas 1 (um) profissional de nível médio, agente administrativo do CRAS, que se debruçou no trabalho e participou de forma ativa durante a pandemia e 4 (quatro) profissionais de nível superior, técnicos de referência que atuaram de forma direta nos serviços do PAIF no período citado, estando presencialmente, na linha de frente ou, por alguns momentos, em *Home Office*, devido as comorbidades apresentadas, que os afastavam do trabalho presencial. Durante as fases da pesquisa foram fundamentais manter a ética no processo de coleta de dados e respeitar o meio social no qual os entrevistados estão inseridos, estimando a resistência das pessoas, suas funções e reações psicológicas.

Segundo Flick (2009) o processo da pesquisa, desde o seu início, com a formulação da pergunta, a pesquisa bibliográfica, a análise documental, a participação em campo empírico, foram fundamentais para definir os dados coletados e suas análises, que vão para além dos conhecimentos utilizados, na perspectiva de uma melhor obtenção dos resultados alcançados, podendo assim esta avaliação vir a contribuir com análises e desenvolvimento de teorias.

Para a coleta das informações também foi somado ao conteúdo, fotografias, análises de cadernos de orientação, pesquisas de amostragens durante a pandemia, informativos do período, enfim todo material considerado importante para o recolhimento das informações necessárias em cada etapa.

Já em relação a análise dos dados, estas ocorreram através da sistematização de todo o material coletado, avaliando teorias, categorias e informações coletadas nas entrevistas, que refletiram diretamente no objeto da pesquisa com o interesse em ampliar o conhecimento. A pesquisa de natureza qualitativa contribuirá no aprofundamento sobre a política pública investigada, considerando seus diversos aspectos, e em um contexto geral, aproximando a

ação e a prática com a teoria.

A análise de dados consiste em encontrar um sentido para os dados coletados e em demonstrar como eles respondem ao problema de pesquisa que o pesquisador formulou progressivamente. Por isso a análise ocupa um lugar de primeiro plano em toda pesquisa, mas principalmente na pesquisa qualitativa (Deslauriers, 2008, p. 140).

Ainda segundo o autor, a revisão bibliográfica proporciona uma melhor interpretação da pesquisa em tela, assim como fornece conceitos necessários para a explicação do objeto pesquisado, de forma reflexiva, aproximando a teoria com o mundo real e aproximando os conceitos das categorias, facilitando a inscrição da própria pesquisa nas tradições científicas, a partir da relação entre cotidiano, e estrutura global.

### **3 CONTEXTO E CONCEITOS SOBRE A POLÍTICA SOCIAL**

Iniciamos nossa trajetória tomando como base a biblioteca básica do Serviço Social, que ressalta o caminhar da política social utilizando-se do debate crítico na perspectiva da utilização de teses e pesquisas que contribuam para um melhor debate acadêmico acerca do objeto pesquisado.

Portanto, foi traçado um caminho instrumentalizado por um processo histórico e econômico, com consequências nas lutas de classes, assim como as dimensões políticas e culturais, e pelas relações dinâmicas de governos autoritários que perpassaram o fortalecimento do conservadorismo e da reestruturação produtiva, alcançando a mundialização do capital, um longo processo de intervenção estatal e modernização conservadora.

Utilizando-se de um olhar focado na perspectiva crítico-dialética, aplicada numa visão metodológica e que utiliza as tradições marxistas, como análises e argumentos contemporâneos, em uma relação estabelecida entre sujeito-objeto.

#### **3.1 Aspectos gerais da trajetória da Política Social**

A Política Social é analisada por Behring (2011) como resultado das relações contraditórias entre Estado e sociedade, que impactaram no capitalismo em suas fases de construção e reconstrução, em um contexto de acumulação capitalista e processo de produção, desvinculando a política social de uma visão unilateral, que associa diretamente a política como ação particular do Estado ou decorrente exclusivamente da classe trabalhadora, sob forma de investigação que aproxima a essência do fenômeno e eleva o pensamento do abstrato ao concreto.

Sendo assim partimos de um estudo de políticas sociais considerando suas dimensões e manifestações, fazendo referência às questões estruturais e econômicas em cada momento histórico, sobretudo destacando a política social associada ao capitalismo, regulamentada e implementada pelo Estado, e relacionada as classes sociais.

Processos de surgimento das organizações das forças políticas entre Estado e sociedade civil e que intensificam as correlações a partir dos movimentos sociais em defesa do trabalhador, quando as políticas sociais são vistas como conquistas civilizatórias, mesmo prevalecendo a acumulação do capital e a desigualdade social ocasionada pela sua exploração sobre o trabalho. Conforme acrescenta a autora,

O processo social que está em nosso foco de análise – a política social – é revelador da interação de um conjunto muito rico de determinações econômicas, políticas e culturais, no mesmo passo em que é coberto pelo véu ideológico do “mundo da pseudoconcreticidade”, aquele que, segundo Kosik (1986), precisa ser destruído para que possamos ir além de suas manifestações fenomênicas, para em seguida reconstruí-lo no nível de pensamento com toda a sua riqueza (Behring, 2011, p. 25).

A transição do capitalismo manufatureiro, a constituição da indústria moderna, assim como o desenvolvimento do capital moderno não significa o controle das forças produtivas pelo capital, ampliando a acumulação capitalista.

Logo, conforme Behring (2011) antes mesmo da Revolução Industrial e da ascensão do capitalismo, quando as políticas sociais começaram a surgir na Europa Ocidental no século XIX, já havia sido conquistado o Estatuto dos trabalhadores em 1349 e a Lei dos Pobres em 1531, mas que nada protegiam ao trabalhador, logo em seguida a Nova Lei dos Pobres em 1834.

Segundo Yazbek (2012) os pobres são advindos das relações produzidas pela desigualdade social, política, econômica, cultural, estabelecidos com um lugar na sociedade, mesmo que seja considerado desqualificado, indesejável, de classes subalternas nas relações sociais. E que segundo Martins (1991) para além da carência de materiais, mas de direitos, de oportunidades, informações e possibilidades e esperança, de modo temporário ou permanente, sem acesso a bens e recursos, excluídos pelas diversidades de riquezas sociais.

Sendo assim, por muito tempo prevaleceu o caráter punitivo e repressivo do capitalismo, interessado em manter a ordem de castas e impedir a circulação da força de trabalho, porém, com a *Nova Lei dos Pobres*, que tinha em vista a instituição do mercado, a liberação da mão-de-obra e alguns benefícios, ainda continuava a exigir do trabalhador seu esforço físico e a prática de atividades laborativas que justificassem o seu recebimento.

Tudo isso porque o capitalismo vê a força de trabalho como mercadoria, detentora de um valor de troca ou valor de uso, e tem a acumulação de capital como seu maior objetivo. Como exemplo, a expropriação da mais-valia, que foi definida pela autora como “servidão da liberdade sem proteção” (Behring, 2011, p51).

Estavam cada vez mais aparente as refrações da questão social, marcada pela exploração do trabalho. Enquanto as políticas sociais surgiam e eram lançadas como forma de proteção social, em meio a substituição do trabalho pelo capital, prevalecendo a exploração, o preconceito e conseqüentemente a ampliação do exército industrial de reserva, e que impactaram destrutivamente na população empobrecida em forma de desemprego, pela debilidade da saúde, as péssimas condições de moradia, a fome, a ignorância, a exclusão e a

subalternidade da sociedade, possivelmente seria então o surgimento das políticas sociais, se originando das lutas de classe e pela intervenção estatal.

Trataremos aqui sobre os conceitos de política e política pública que embora diferentes, estão relacionados com o poder social. Com base em Dias e Matos (2017), política ao que se relaciona ao poder em modos geral e política pública como soluções para assuntos públicos, *politics* e *polícies*<sup>2</sup>; *politics* como estratégias para melhorias e alcances de objetivos, seguindo regras e dinâmicas partidárias e eleitorais, enquanto a *policy*, com base no autor, nos referimos a ação do governo, exemplificamos como a política de saúde, educação, assistência social, meio ambiente, como produtos de ação. Portanto, ainda segundo os autores a política vem do *Polis* que se refere ao urbano, civil, público e que tem o Estado como sujeito ou objeto da ação, legislar, comandar ou proibir, mas sobretudo numa relação conciliada nas diferentes formas de interesse:

Política, nesse sentido, deve ser entendida como uma forma de governar sociedades divididas, sem o uso indevido da violência. Os pontos de vista divergentes e os vários interesses diferentes são levados de uma forma ética a conciliarem-se, evitando-se o uso da coerção (Dias; Matos, 2017, p. 03).

Ainda no século XIX, as forças de trabalho, ditas anteriormente, se manifestam nas lutas de classes, em busca de valorização e melhores salários, diante das estratégias da burguesia, na forma direta de repressão por parte do Estado. Isso porque na visão de Marx o único interesse do capital é apenas a sua própria valorização. Assim fica ainda mais evidente a relação de disputa entre os trabalhadores e a classe empregadora, detentora do meio de produção:

A análise das políticas sociais como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e lutas de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo, recusa a utilização de enfoques restritos ou unilaterais, comumente presente para explicar sua emergência, funções ou implicações (Behring, 2011, p.36)

Ganharam espaços as lutas da classe trabalhadora, com as paralisações e movimentos pela redução da jornada de trabalho, em um contexto de desigualdade e exploração, tratados de forma repressiva pelo Estado, e incrementados pelo aumento da utilização de maquinários para a produção.

Mesmo com a redução da jornada de trabalho, a força de trabalho era intensificada

---

<sup>2</sup>Dias (2008). Há outro termo em inglês- *Polity*- que se refere à política como sistema político, estrutura onde interagem vários elementos em função do poder.

e prevalecia no mesmo espaço de tempo trabalhado. Processo que ocorreu, em meio a transição do sistema fabril de manufatura para a indústria maquinaria, que tipificou a constituição da política social, que tem impacto na acumulação do capital e na reprodução social.

Logo, para melhor compreensão da política social, é indispensável o entendimento da mais valia, considerada por Marx(2012) como lei absoluta de acumulação de capital, pelos produtores e consumidores não-capitalistas, pois a produção capitalista só contribuiu para o aumento do proletariado, pauperismo e superpopulação, que se somou à constante renovação do poder.

Portanto, com base em Behring (2011) ainda se fez necessário lutas de classe entre a burguesia, representada pelo liberalismo, e os direitos sociais, que representava a maior parte da população, momento de necessário efetivação das políticas sócias.

Segundo Adam Smith (2003) enquanto o liberalismo tornava o indivíduo ainda mais responsável pelo seu próprio bem estar, o Estado era o responsável apenas pelo conjunto de leis, na garantia de mercado livre, um controlador, comparando-se a uma mão-invisível, caracterizada pelo estado mínimo.

Logo, pensava-se no indivíduo e não no coletivo, de responsabilidade individual, livres para a competitividade e, conseqüentemente, naturalizando a miséria, pois o Estado se responsabilizava apenas em complementar o mercado, enquanto as políticas sociais, segundo Behring (2011), eram vistas como paliativos que desestimulavam o interesse pelo trabalho. Utilizando-se do conceito de Dias e Matos (2017):

Quando utilizamos a palavra “Estado” estamos nos referindo à totalidade da sociedade política, ou seja, o conjunto de pessoas e instituições que formam a sociedade juridicamente organizada sobre um determinado território. A palavra “governo”, por sua vez, se refere somente à organização específica de poder ao serviço do Estado, ou seja, àqueles que gerenciam os negócios do Estado por um determinado período de tempo (Dias; Matos, 2017, p. 05).

Sendo assim, estava claro que as refrações da questão social, naquele período, ainda estavam longe de serem entendidas prioritariamente pela garantia de direitos. Embora, já no final do século XIX, algumas conquistas e melhorias para os trabalhadores já se tornavam leis, ainda não atendiam as necessidades de fato da classe trabalhadora.

Com relação às refrações da questão social, segundo Iamamoto (1999), estas deveriam ser reconhecidas como expressões das desigualdades prevalentes no capitalismo monopolizado, retardatário, centralizado, mas exacerbado pela busca da

regulamentação do trabalho. A intervenção do Estado nas refrações da questão social tornou de fato o serviço social presente no Brasil ainda durante o capitalismo, principalmente com a conscientização dos trabalhadores em relação a sua insatisfação com as condições de produção, que intensificaram as lutas dos trabalhadores, embora ainda aliadas a busca do controle pelos capitalistas.

Com a transição do capitalismo concorrencial ao monopolista na Inglaterra, o capitalismo passa a ser movido a máquina não-humana, dando espaço a máquina movida a vapor. Portanto, em conformidade com Behring (2011), a política econômica e a política social estão intrinsecamente relacionadas ao capitalismo, a acumulação, a concentração, as revoluções industriais e o aumento do exército de reserva. É o que Vieira (1992, p.81) chamou de contradição fundamental, em paralelo ao crescimento do mercado e ao consumo, a gradativa monopolização, e que conforme Huberman (1976) a necessidade do movimento trabalhista:

Com a Revolução Industrial o sindicalismo deu passos tremendos. Isso tinha que ocorrer porque a Revolução Industrial trouxe consigo a concentração dos trabalhadores nas cidades, a melhoria dos transportes e comunicações, essencial a uma organização nacional, e as condições que fizeram tão necessário o movimento trabalhista. A organização da classe trabalhadora cresceu com o capitalismo, que produziu a classe, o sentimento de classe e o meio físico de cooperação e comunicação. (Huberman, 1976, p. 202).

Tal situação, não descaracterizou o capitalismo mascarado pelo neoliberalismo, mesmo com as possíveis mobilizações dos trabalhadores em busca de mais conquistas, melhorias e valorização de direitos políticos e civis, embora o Estado assuma algumas reivindicações populares, as políticas sociais, segundo Faleiros (1991) ora eram vistas como manutenção da força de trabalho, ora como conquista dos trabalhadores.

A partir daí, embora lentamente, ganharam espaços os movimentos sociais e novas conquistas foram celebradas, como ações sociais. Citamos o seguro social e as caixas de poupança na Alemanha em 1883, que passaram a ser vistas sob o olhar de cidadania. Enquanto na França, só em 1898 foi aprovada a primeira lei de proteção social a classe trabalhadora, como caráter obrigatório, porém ainda era predominante a importância relacionada a preservação do capital.

O monopólio capitalista, o domínio das empresas, a concorrência, assim como os empréstimos aos bancos, contribuíram para a crise que se estendeu de 1929 até 1932. O aumento da mais-valia, a baixa dos preços das matérias primas, aumentaram a resistência dos movimentos operários, assim como a revolução tecnológica que contribuiu com a redução dos

lucros e o avanço na taxa de desempregos, quando seria o lucro o centro do capitalismo, num período marcado pelo liberalismo.

No Estado liberal o indivíduo é o responsável pelo seu próprio interesse econômico, enquanto proporciona o bem estar coletivo, priorizando a competitividade e materializando a miséria, conseqüentemente o Estado assume uma neutralidade e a pobreza é minimizada a caridade privada. Embora as melhorias para os trabalhadores foram consideradas ainda tímidas, as reivindicações não atingiram as causas da questão social.

Sendo assim, a pobreza existente passava a ser vista de forma absoluta ou relativa. Com base no conceito de Rocha (2006, p. 11):

Pobreza absoluta está estreitamente vinculada às questões de sobrevivência física; portanto, ao não atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital. O conceito de pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivo social, [...] delimitar um conjunto de indivíduos “relativamente pobres em sociedades onde o mínimo vital é garantido a todos.

A nova organização da indústria, as novas relações de trabalho, a tecnologia, são significativas transformações do século XX. A produção em massa, com a concentração de trabalhadores que foram substituídos pela acumulação flexível, diante do que Antunes (1996) chamou de racionalidade produtiva, marcado pelo estranhamento do trabalhador, e pela alienação do trabalho, de fácil manipulação e sinalizado pela eliminação de direitos do trabalho. Dessa forma o capitalismo monopolista se destaca pela contradição estabelecida a ordem burguesa e a exploração.

O avanço da tecnologia, a diminuição dos postos de trabalho, conseqüentemente a concorrência, pela entrada do capital financeiro, a competitividade, característico do mundo globalizado, contribuíram com o aumento do desemprego estrutural, a exclusão social, o acirramento da desigualdade social e as guerras políticas e religiosas. Contexto de sobrevivência do capitalismo, como assim chamou Antunes (2020), alicerçado sobre um *sistema de metabolismo antissocial do capital cuja normalidade é a destrutividade* (p. 12), submetendo a possibilidade do que Sposati (2009, p. 2) caracterizou de negação da cidadania e perda dos direitos universais, se fazendo necessário no Brasil a introdução de um novo padrão civilizatório:

A relevância da questão cultural reforça a tese [...] de que não se avançará na consolidação das garantias sociais enquanto a sociedade civil não encaminhar um projeto solidário nessa direção. A presença da exclusão precisa se transformar numa

manifestação de indignação da sociedade (Sposati, 2009, p. 6).

Refletindo sobre o chamado Estado de Bem- Estar Social, *Welfare State*, seu período de ouro que se estendeu de 1945 e 1975, e teve como destaque o pleno emprego, no período pós Segunda Guerra Mundial, a universalização dos serviços sociais, e a assistência social como forma de proteção. Posteriormente, o Neoliberalismo nasce com o combate as teses keynesianas, e como afirma Faleiros (1991), esse é o período em que o Estado assume as despesas sociais e garante o acesso gratuito dos cidadãos aos serviços como a educação, saúde, e o cidadão visto como sujeito de direito.

Segundo Faleiros (1991), trazendo para o Brasil, nunca houve garantia de bem-estar da população no país, considerado por Behring (2011) como a periferia do mundo capitalista, o surgimento da política social não se deu da mesma forma. As raízes fortes da colonização, a dominação, a acumulação, liderou os movimentos da economia de mercado. Assim como a escravização, a cultura, contribuíram para a desqualificação do povo brasileiro, tanto como a desigualdade social, intensificada pela relação capital e trabalho.

Por muito tempo foi predominante em nosso país a forma de exploração do trabalho escravo, substituída posteriormente pelo trabalho livre na agricultura e que veio a contribuir com a estabilização do capitalismo fortalecido pelo domínio de classes.

O trabalho livre advindo do trabalho escravo, em relação aos movimentos operários, atendia ao paternalismo da burguesia e se ajustavam ao conformismo já estabelecidos a sociedade, por isso foram marcantes, segundo Fernandes (1987), nas formas de repressão e corrupção que impactaram na formação do povo brasileiro.

Com tudo isso, só depois da independência, em 1822, o Brasil rompe com o domínio da aristocracia agrária, ainda sob o predomínio do liberalismo e sob o olhar das classes dominantes, mesmo tendo o Estado como detentor das suas decisões políticas, fundamentais para a caracterização do Estado de dependência da nossa sociedade, que se distanciava da tal democracia.

A economia de mercado com suas limitações culturais e econômicas sobre o Estado, dificultava a ampliação do mercado interno, enquanto produzia-se voltado para o consumo e o mercado externo, e este ainda assim se apresentava estagnado pela aristocracia agrícola.

Só na segunda década do século XX os movimentos e as lutas operárias se fortaleceram e se intensificaram no Brasil, logo, até 1887 não existia nenhuma legislação social, porém, posteriormente surgiram as caixas de socorro para a burguesia, depois as

conquistas dos ferroviários ao direito a pensão, assim como as férias dos funcionários da fazenda e a pensão dos marinheiros.

Já nos anos de 1907 surgem as primeiras organizações sindicais reconhecidas e com elas a redução da jornada de trabalho para 12h, e em 1919 a legislação relacionada aos acidentes de trabalho. E só no ano de 1923 são instituídas as caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), mas para algumas categorias de trabalhadores, sendo assim ferroviários e marítimos, devido ao comprometimento do Brasil em seu mercado, produção de café, direcionado a exportação. Em seguida, 1930 foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) direcionados inicialmente aos funcionários públicos, quando o Estado passou a intervir dentro do contexto da proteção social.

Seria então o surgimento das políticas sociais no Brasil? A proteção social, a garantia de direitos, em um país que tem como prioridade a acumulação do capital, a exploração do trabalho e a desvalorização do operário. Estaria o Brasil sob a configuração do politicismo?

O enfoque da política social, sob a perspectiva politicista, tende a defini-la: “como forma de regulação do conflito capital-trabalho e demais conflitos sociais [...], ótica da busca de legitimação e consenso, como resposta à pressão dos movimentos sociais principalmente dos trabalhadores, e/ou como forma de controle político” (Vasconcelos, 1988, p. 6).

Behring (2011) em suas obras buscou traçar parâmetros fundamentais para o traçado histórico das políticas sociais. Tendo o Estado como centro, sob uma correlação de forças entre progressistas e conservadores, impactados pela pressão da sociedade civil e uma necessidade de redistribuição humanista e democrática, embora limitadas, na tentativa de solucionar a desigualdade, que vai para além da esfera circular de distribuição e consumo, mas relacionada a produção.

Uma relação que segundo Raichelis (1997), leva a discussão para além da relação entre estatal e privado e que dificulta ainda mais a constituição da esfera pública, e que segue um caminho determinado tanto pelo Estado, como pelas empresas e organizações não governamentais e instituições mistas.

Portanto, para referenciar o surgimento da política social no Brasil é fundamental entender a política social na América Latina, sob o desenvolvimento do capitalismo contemporâneo, relacionado ao excedente de capital e ao pauperismo, predominando a desigualdade social, atravessado pelo ideário neoliberal, e um contexto de falta de proteção ao trabalhador, achatamento de salários e regressão dos direitos sociais então já conquistados.

Até 1930 eram ausentes as políticas sociais, sob o predomínio da falta de cidadania e de direitos da população, período conduzido pelas forças dominantes. Cenário que só sofreu mudanças, após movimentos relacionados a classe dominante. No século XX Getúlio Vargas liderou a revolução que integrou o mercado interno e a industrialização.

Vargas governou sob ditadura, então de 1937 até 1945 quando foi derrubado militarmente. Sua política buscou estabelecer um sistema de seguro social, na perspectiva de tentar transformar a luta de classes em parcerias estabelecidas de cima para baixo, porém, ainda assim a proteção social se caracterizava de forma limitada e desigual e seu objetivo na verdade era exercer o controle sobre a classe trabalhadora, num contexto de governo autoritário, mas, que segundo Ianni (1990), o Estado conseguiu transformar a questão social em problema de administração e desenvolvendo políticas estatais. Segundo Yasbek (2008) com o Estado Novo de Getúlio Vargas 1937-45, as políticas sociais se desenvolvem, em resposta ao processo de industrialização.

Ainda neste período até 1964 a expansão na área social e econômica ganhou destaque, mas segundo Carvalho (2013) de forma excludente e nada democrática, de forma lenta no que diz respeito às políticas públicas. Surgiram os Institutos de Serviços Sociais no Brasil, assim como a Consolidação das Leis Trabalhistas-CLT, com objetivos de desmobilização e despolitização<sup>3</sup> da classe operária. Em seguida foram criadas em 1953 as Caixas de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos – CAPFESP e em 1964 foi implantada a ditadura militar.

Em 1966 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social-INPS, assim como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-FGTS, que contribuiu com a estabilidade do emprego. Em 1972 o reconhecimento dos benefícios, em 1973 a cobertura previdenciária para os autônomos e em 1974 a criação do Ministério de Previdência e de Assistência Social.

No contexto brasileiro, a modernização da economia e o aumento da produtividade, só aconteceu após a parceria do Estado com o capital estrangeiro e as políticas sociais configuradas em caráter assistencialista e clientelista, embora fosse vista como uma forma de enfrentar as disparidades ocasionadas pelo capital.

Na concepção de Santos (2012) o desenvolvimento urbano, aglomeração de pessoas nos entornos das cidades, desenvolvimento industrial, aumento da produtividade, redução do tempo de trabalho necessário a produção, e diminuição do capital variável, contribuíram para o avanço da questão social no Brasil, como um reflexo na acumulação do

---

<sup>3</sup> Meu dicionário org. despolitização: ato ou efeito de despolitizar, de retirar ou perder o caráter político; alheamento ou desinteresse pelas questões políticas.

capital e controle das forças populares, conseqüentemente o aumento da pobreza, desemprego e exclusão.

A crise capitalista de 1970, a alta taxa de inflação, a organização dos trabalhadores e, sobretudo, a regulação do mercado geram impactos diretos na acumulação do capital, porém na década seguinte, sob os argumentos neoliberais, ideias liberais ressurgem a favor do interesse do capital. O neoliberalismo tentando restaurar o crescimento estável, ditava o ideário societário sobre os países capitalistas e se opondo à universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais.

Processo que vem desde a fase de acumulação primitiva do capital, como era chamada por Marx, iniciada na Inglaterra, com a expropriação camponesa de suas terras, fase de transição do feudalismo para o capitalismo, com causalidades ligadas a dinâmica mercantil e à produção de excedentes, e conseqüentemente o assalariamento, a mendicância, associadas a vadiagem e ladroagem.

Contudo, naquela conjuntura, com o capitalismo vinculado a indústria e a relação trabalho e capital, no Brasil, o Estado se aproximava da população em forma de apoio social através das medidas sociais, embora a economia do país já se acentuava com a dívida pública e inflação. Ainda assim persistindo as manifestações de rua, formação de comitês, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, considerada grande marco jurídico para o conjunto da sociedade, num contexto universal.

Portanto, segundo Aguierre e Moraes (1997), com princípios baseados num federalismo que tem na repartição das competências e atribuições de que cada ente desempenha, com garantias no sistema tributário, com receitas tributárias alheias ou diretas vinculadas aos fundos, a repartição das competências manifesta a forma como é adotado o federalismo, que no Brasil se dá de duas formas, horizontal onde Estados e municípios concorrem entre si, e de forma vertical envolvendo União, estados e municípios.

Os autores fazem reflexões críticas sobre o federalismo que ultrapassam as discussões econômicas, fiscal e de financiamento, partindo para escolhas públicas, pensando possíveis modificações que atendem aos direitos sociais de todos os sujeitos da sociedade de forma igualitária. No campo da assistência social, um dos princípios é a descentralização político-administrativa, que estabelece a existência de um órgão gestor da política pública em cada esfera de governo, com responsabilidades e atribuições distintas, desde o financiamento até a execução das ações.

Se opondo ao Estado de Bem-Estar Social, pois conforme Obimger *et al.* (2005) as políticas sociais geram conflitos entre os Estados Federais, no contexto das decisões e da

confiança entre os níveis de governo. Dessa forma, com as políticas sociais antes da Constituição Federal 1988, o Estado Central delegava as atribuições aos Estados locais, com marcas predominantes ainda após a sua descentralização.

Os movimentos sociais tiveram seu dinamismo marcante para a legislação brasileira em relação aos direitos sociais nos anos 80. Com a promulgação da CF/88, a gestão das políticas sociais passou a ser atribuída as três esferas de governo, tendo em vista as lutas pelas garantias de direitos como Saúde, Educação, Assistência Social, Previdência Social, Segurança. Embora, segundo a autora Farias (2019), em paralelo aos interesses do Estado, e ainda assim com desenvolvimento desigual no que se refere ao campo social e econômico.

A autonomia dos entes é de fundamental importância para a descentralização, que por si também é indispensável para o avanço e desenvolvimento das políticas sociais, de forma deliberativa e de forma alinhada e balanceada, mesmo elaborada pelo âmbito Federal e seguida pelos demais entes, responsabilizando-os por determinadas políticas. Federalismo, descentralização e autonomia devem prevalecer nas relações e implementações das principais políticas públicas, mas não afastam o desrespeito, a violação de direitos, a corrupção e nem as fraudes, mas sobretudo a regulamentação de leis fundamentais para alguns segmentos e buscando atender alguns paradigmas da sociedade.

Sendo assim as políticas sociais no mundo capitalista tem como principais funções a social, a econômica e a política. Sociais com o atendimento redistributivo, assistencial, assim como habitação, lazer e bem-estar, ofertadas pelo Estado na tentativa de manter a ordem social, e conseqüentemente administrar a questão social.

Já na ordem econômica refere-se as transferências diretas e indiretas, ou seja, através dos impostos pagos pela população e devolvidos em forma de prestações de serviços, contribuindo para a subordinação dos trabalhadores ao sistema e o predomínio da desigualdade social.

Em relação a função política, destacamos as lutas entre as classes opostas sob o comando da correlação de forças e sob as concessões de poder da classe majoritária. Portanto, tomando como base Raichelis (2000) o Estado que descentraliza as responsabilidades de suas ações aos municípios, também transfere parte desse poder a sociedade civil organizada e de forma interdisciplinar.

A expressão “política pública” engloba vários ramos do pensamento humano, sendo interdisciplinar, pois sua descrição e definição abrangem diversas áreas do conhecimento como as Ciências Sociais Aplicadas, a Ciência Política, a Economia e a Ciência da Administração Pública, tendo como objetivo o estudo do problema central, ou seja, o processo decisório governamental (Dias; Matos, 2017, p. 11).

Sendo assim as ações públicas dividem a responsabilidade do controle, planejamento e decisão, junto aos conselhos de políticas públicas e/ou setoriais, que tem como funções principais a fiscalização, a distribuição e o acompanhamento. Estes são os espaços que aproximam o governo aos cidadãos, e que, contudo, não garantem a efetivação das políticas sociais, podendo ser controlado indiretamente pelo poder governamental que limita e tira a autonomia necessária aos conselhos. Embora seja de obrigação do Estado a responsabilidade de formar os conselheiros para as tomadas de decisões nos espaços de participação, a democratização e a transparência na gestão financeira. Portanto, no Brasil, apesar das políticas sociais serem um mecanismo de democratização do acesso a serviços, visto como desenvolvimento social e econômico, as políticas sociais se caracterizam com execuções que buscam a legitimidade dos governos que os mantêm e selecionam as reivindicações da sociedade. Embora, algumas vezes ainda prevaleçam práticas assistencialistas, paternalistas e clientelistas, frente a um modelo econômico autoritário, excludente e que, ainda desmobiliza e controla os movimentos sociais.

### **3.2 Percurso da Política de Assistência Social e seus principais conceitos envolvidos**

Aqui abordaremos a Política de Assistência Social de forma contemporânea, que traz em seu âmbito as questões políticas e sociais de forma inesgotável e como desafio, partindo da concepção da assistência que passou a ser vista como direito, após processo de desenvolvimento da Política Social no âmbito estatal.

Transformações impactadas com a acumulação do capital, e com o predomínio das mudanças na produção e no mundo do trabalho, atribuídas as relações trabalho x proteção social, como consequências da má distribuição da riqueza e desigualdade social e que apesar das transformações enfrentadas pelo sistema, Teixeira (2016) chamou de nova hegemonia liberal-financeira, que ainda assim atribui a questão da pobreza aos pobres e considerou que:

A perspectiva geral da política social contemporânea, especialmente frente a questão da pobreza e da desigualdade social, é de desenvolvimento dos “ativos” dos pobres, desconsiderando os fatores estruturais da pobreza, atribuindo a responsabilidade da pobreza aos próprios pobres (Teixeira, 2016, p.14).

As mudanças ocorridas com a Carta Constitucional, fundamentaram a proteção social no Brasil, com perspectivas de integração com a Seguridade Social, sem custos vinculados diretamente aos indivíduos, mas sempre aproximando o cidadão ao

reconhecimento, garantia e efetivação dos seus direitos, trazendo para o poder público a responsabilidade pelas questões sociais associadas a pobreza, ao mesmo tempo que insere o Estado na dinâmica que impacta a política econômica no que se refere a garantia de direitos.

Segundo Teixeira (2016), essa relação está associada a cultura brasileira marcada pelo clientelismo, como forma de governo autoritário, patriarcal e dominante, e que impactaram na formação social do povo brasileiro, embora atualmente com a perspectiva do *workfare*, Sobretudo tomando como base Dias e Matos (2017), o Estado para defender o interesse do público:

O público compreende aquele domínio da atividade humana que é considerado necessário para a intervenção governamental ou para a ação comum. Fazem referência a esse âmbito comum muitos termos utilizados com frequência, tais como: interesse público; setor público; opinião pública; saúde pública, entre outros. O conceito de política pública pressupõe que há uma área ou domínio da vida que não é privada ou somente individual, mas que existe em comum com outros. Essa dimensão comum é denominada propriedade pública, não pertence a ninguém em particular e é controlada pelo governo para propósitos públicos (Dias; Matos, 2017, p. 11).

Ainda sobre o *Workfare* no Brasil, baseado em Gough (2003) como uma política sem garantia de incentivos ou direitos trabalhistas, colocando aos trabalhadores a obrigatoriedade em empregar-se. Na mesma perspectiva, Eransus (2005) caracteriza como políticas que seguem a orientação de desconstruir com a dependência da assistência social, ao responsabilizar os indivíduos pela sua própria inserção no mercado de trabalho. As políticas de transferência de renda na perspectiva de subfinanciamento dos serviços públicos na reprodução do trabalho, proporcionando o aumento do consumo e o avanço do setor privado, e que resulta na flexibilização e insegurança no emprego, ao proporcionar aos empregadores melhor facilidade na contratação e demissão dos trabalhadores. Prevalecendo as necessidades do capital em detrimento das necessidades dos indivíduos, inclusive as sociais no mercado.

Enquanto no capitalismo concorrencial a proteção social era promovida pela família e pela sociedade civil, no capitalismo monopolista seguia seu projeto hegemônico, somado as lutas organizadas pelos trabalhadores, instaurados pelo Estado de Bem-Estar Social, onde o Estado se torna o gestor dessa proteção social pública, e conforme Di Gionanni (1998) se complementando as outras formas de proteção.

Portanto, para melhor entendermos as diversas proteções existentes, partimos da concepção de Esping-Andersen (1999) com seu destaque para as principais categorias como a desmercadorização, desfamiliarização e familismo.

Desmercadorização, segundo o autor, refere-se quando o Estado torna o indivíduo

independente do mercado e oferece políticas que atendem aos direitos básicos dos cidadãos. Já a desfamiliarização é o conjunto de necessidades da família financiado pela sociedade e administrado pelo Estado, quando são oferecidas políticas que socializam os custos com os serviços e assistências prestados às famílias, políticas que minimizam os indivíduos da família.

Enquanto para o autor, o familismo é o oposto ao anterior, pois este sim responsabiliza a família pelos serviços e benefícios ofertados aos seus membros, assim o Estado só intervém em casos de falência desta proteção ou até ausência do mercado ou da família como provedores. E a própria família se responsabiliza por tanta proteção, categoria de maior alcance nos países latinos.

Segundo Teixeira (2016) os países com políticas sociais como desmercadorizantes e desfamiliarizantes garantem a vida familiar em condições de sustentabilidade, enquanto os familistas tem uma política social mais subdesenvolvida e as ofertas de serviços são insuficientes aos atendimentos das famílias. Sendo assim quanto mais a política for subdesenvolvida, maior será o familismo da política social.

Agora, referente ao Brasil, no período de 1930 e 1980, a proteção social se caracterizava por sua forma clientelista, assistencialista e seguindo uma cidadania regulada e posteriormente invertida, deixando às margens trabalhadores não regulamentados e informais, estando o Estado incapaz de atender as demandas e a família como interventor voluntário da assistência. Tomando como base Teixeira (2016):

Embora esses movimentos reformistas tenham defendido a noção de parceria Estado/família, no contexto dos anos 1990 e 2000 - marcado por desinvestimento em equipamentos públicos em quantidade e qualidade para atender as demandas sociais, em equipes profissionais e pela baixa incidência pela oferta de serviços sociais para indivíduos e famílias - ocasionaram confusões de identidade entre cuidado comunitário, como o cuidado familiar, como é o caso da saúde mental (Teixeira, 2016, p. 33).

Vejamos a seguir a figura 1, que representa os caracteres predominantes no assistencialismo no Brasil, e que foram fundamentais na evolução da Política de Assistência Social, mas que, sobretudo, foram importantes para os avanços, conquistas e desdobramentos dessa política pública.

Figura 1 – Os principais fatores que marcaram o assistencialismo no Brasil



Fonte: Teixeira, 2016

Em 1988, com o marco da Constituição Federal, há um rompimento dessa forma de proteção, estando a partir de agora voltado ao sentido do direito, da justiça e da equidade. O sistema passou a ser descentralizado, com a participação popular e foi instaurada a Seguridade Social estabelecida pelo tripé saúde, assistência social e previdência social.

Em 1990 foram elaboradas as leis e normas operacionais, e ainda assim se previa a redução de gastos, responsabilizando também a sociedade civil. Tratava-se então do avanço do Neoliberalismo e uma responsabilização da família como sujeitos da implementação da política.

Neste período começaram a aprovar no congresso a Lei 7.853/89, Estatuto da Pessoa Portadora de Deficiência; Lei 8.069, Estatuto da Criança e do Adolescente; Lei 8.080, Lei Orgânica da Saúde; Lei 8.142 Sistema Único de Saúde, em seguida a Lei 8.742, Lei Orgânica de Assistência Social/ LOAS em 1993

Lutas sociais e organizações coletivas, foram fundamentais na promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social/LOAS em 1993, que se iniciou com a Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 194<sup>4</sup> referencia a integração entre poder público e sociedade no tocante aos direitos a saúde, previdência e assistência social. A promulgação da Carta Magna do país previu a PAS como direito e em relação ao tripé da Seguridade Social composta pela previdência social, saúde e assistência social, no mesmo patamar de política pública.

Dessa forma a LOAS regulamenta e estabelece a Assistência Social como política de seguridade não contributiva, que busca a garantia dos atendimentos as necessidades básicas, assim como a proteção à família, à maternidade, à infância, a adolescência e a velhice. Além da habilitação das pessoas com deficiência, e a inserção ao mundo do trabalho, atendendo aos princípios da supremacia do atendimento as necessidades básicas, universalização dos direitos sociais, respeito ao cidadão em sua autonomia, convivência

<sup>4</sup>O artigo 194 também estabelece alguns princípios para a seguridade social, tais como: Universalidade da cobertura e do atendimento; Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços para as populações urbanas e rurais; Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; Irredutibilidade do valor dos benefícios; Equidade na forma de participação no custeio “BRASIL”. [Constituição Federal (1988)].

familiar, tratamento igualitário no acesso ao atendimento, sem discriminação, assim como o financiamento pelo poder público e a divulgação dos benefícios, programas e projetos concedidos pela assistência.

Do período de 1993 até 2003 não tínhamos nenhum CRAS em todo o território nacional, apenas a existência de projetos e programas desordenados, e unidades conhecidas como Casa da Família, *um espaço privilegiado para cadastramento e acompanhamento das famílias* (BRASIL, 2003, p.5), sem um sistema descentralizado e sem a participação popular. Tratava-se da concepção de um serviço de abordagem estatal, vista como melhoria e não como garantia de direitos e política pública, de caráter não contributiva.

O Sistema Único de Assistência Social/SUAS foi instituído apenas em 2005, bem depois do processo de fechamento da Legião Brasileira de Assistência Social- LBA. Este vai para além da descentralização da assistência social, instituindo a capacidade de atendimento as demandas de ofertas de serviços, equipamentos públicos, recursos humanos, financiamento, uma rede de atendimentos, conforme pactuação e deliberação entre governos, sistemas específicos e monitorados pelo controle social.

Segundo Teixeira (2016), a LBA se destacou como a instituição de assistência criada pelo governo de âmbito nacional, pautada na colaboração entre poder público e a iniciativa privada, atendendo ao interesse pelo trabalho com as famílias dos convocados para a segunda guerra mundial, além das entidades FUNABEM e as FEBEM's, que deveriam implantar a Política Nacional de Bem-Estar do Menor, com caráter central e normativo. A LBA se volta à maternidade e a infância, no âmbito da filantropia e benemerência, de forma paternalista e paliativa.

Sua representação como política voltada ao atendimento aos mais pobres, atendimento as necessidades básicas de sobrevivência, cofinanciada pelas esferas de governo, com atendimento especializado, por muito tempo prioritário as crianças, idosos, desvalidos, enfermos e doentes mentais. Mas ainda assim a questão social não era identificada como tal, e o discurso político partidário se apropriava da situação com promessas de campanha em meio à crise mundial, decadência das estratégias de desenvolvimento e conseqüentemente abertura da política ditatorial.

Segundo Fontenele (2016) uma transição democrática pactuada de forma conservadora, mas que foi afetada pela permanência dos políticos do regime anterior, prevalecendo a emergência das propostas neoliberais, enraizado pelo autoritarismo, pela pobreza e desigualdade social.

Com a Constituição Federal e a LOAS, a Política de Assistência Social ganha

status de política pública de responsabilidade do Estado e direito do cidadão, devendo ser integrada as outras políticas setoriais, buscando a universalização, visando o enfrentamento a pobreza e a garantia dos direitos mínimos do cidadão.

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações e iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (Brasil, art. 1º, LOAS, 1993).

A Política de Assistência Social busca atender a situação da pobreza para além da falta de recursos financeiros, e passa a atender de forma multidimensional, pois a pobreza passa a ser vista como um elemento de vulnerabilidade e risco social. Nesse período constatamos um avanço na PAS no que se refere ao atendimento a este segmento.

Para Sposati (2009) a Política de Assistência Social, é alinhada com a política de Direitos Humanos, em defesa da vida em qualquer que sejam suas características, orientada sobre os preceitos, evitando qualquer forma de agressão à vida, atendendo aos seus princípios éticos e sociais.

A assistência social, que antes acontecia como prática isolada, com ações paternalistas, assistencialistas e clientelistas, confundida com caridade, com práticas filantrópicas, de responsabilidade de cada nível de governo, com ações e modos independentes, passou então a ser gerida por legislação que ainda assim não garantem a realização e o atendimento aos seus princípios pelas pessoas, segundo Teixeira (2016), sendo necessária a ruptura dessa relação e a universalização dos direitos sociais:

A Assistência Social é marcada por contradições. Por um lado, constitui mecanismos de respostas a necessidades, principalmente de subsistência de grupos vulneráveis, considerando cidadãos de menor porte, subcidadãos não inseridos na sociedade salarial via trabalho formal; por outro lado, promove formas de controle dos pobres, tutelando-os, rotulando-os e criminalizando-os. (Teixeira, 2016, p. 65).

Os espaços de discussões foram fundamentais e deliberativos, como as conferências nacionais, que materializaram as diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social, como direito do cidadão e dever do Estado. E a gestão pública de forma participativa, através dos conselhos deliberativos e paritários nas três esferas governamentais: federal, estadual e municipal.

A IV Conferência de Assistência Social realizada em 2003, trouxe como proposta a Política de Assistência Social e a implantação do SUAS, que em 2004 foi aprovada como Política Nacional de Assistência Social- PNAS regulamentada pela Resolução nº 145, de 15

de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social- CNAS e publicada no Diário Oficial da União-DOU em 28/10/2004:

A PNAS busca incorporar as demandas presentes na sociedade no que tange a responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes políticas na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado (Brasil, 2004, p. 8).

A PNAS torna visível o invisível, como a população menos favorecida, a população em situação de rua, os quilombolas, os indígenas, a pessoa com deficiência, os idosos, de forma integrada com a proteção social, sem contribuição prévia, dever do Estado e direito do cidadão. No Brasil configurada como universal e atendendo a quem dela necessita.

Em 2005, a Norma Operacional Básica-NOB/SUAS, normatiza a política de assistência social, de forma sistemática pelas esferas de governo. Correlacionada a Constituição de 1988 e a LOAS e as demais legislações vigentes apresentadas, ela define as diretrizes e responsabilidades da política do trabalho, disciplinando a gestão do trabalho. Assim como o Sistema Único de Assistência Social-SUAS é instituído no Brasil, sistema que universaliza a assistência social de forma não contributiva, descentralizada e participativa.

O SUAS estabelece o conteúdo específico para a Assistência Social atendendo aos eixos estruturantes que tem a matricialidade sócio-familiar, a descentralização política e administrativa, as novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil, assim como o financiamento, o controle social, a participação popular, a política de recursos humanos, além da informação, do monitoramento e a avaliação como fundamentais.

É através da NOB que são estabelecidos requisitos indispensáveis para o financiamento, adesão do SUAS pelos entes federados, além de orientar as atribuições dos profissionais trabalhadores da área. Após passar por modificações ocasionadas com a sanção da Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011, que alterou a LOAS (Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993).

Trata-se agora então da aprovação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS), relacionada a profissionalização da Política de Assistência Social, através das orientações aos gestores, ela habilita nossos trabalhadores na resolução das problematizações, qualificando suas práticas profissionais e tendo em vista um melhor atendimento aos usuários da política pública.

A normatização estabelece os princípios éticos profissionais dos trabalhadores, assumidos com compromisso e conhecimento, implementando padrões e rotinas de trabalho que normatizam suas práticas no atendimento aos serviços socioassistenciais, buscando

sempre a defesa intransigente dos direitos, o fortalecimento dos laços familiares, a promoção dos usuários, mas garantindo a sua privacidade e proteção, assim como a construção de projetos pessoais que visam a autonomia dos usuários, o acesso a benefícios, e a sua participação popular, sem nenhuma discriminação por raça, religião, etnia, crença, orientação e classe social, de forma participativa e desburocratizada, por se tratar de uma política pública, Dias e Matos (2017) acrescentam:

Outras definições de políticas públicas pode ser sintetizada da seguinte maneira: são as ações empreendidas ou não pelos governos que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, tendo por objetivo dar condições para que todos possam atingir uma melhoria de qualidade de vida compatível com a dignidade humana (Dias; Matos, 2017, p. 12).

As normatizações estabelecem as equipes de referência, de preferência servidores com vínculos efetivos, atendendo a demanda do território de referência na execução dos serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social, estabelecidos pelas formas de proteções, Básica e Especial, e em conformidade com o porte do município.

Os serviços socioassistenciais são tipificados e pactuados pela Comissão Intergestores Bipartite- CIB, em 2009, aprovado pelo Conselho Nacional da Assistência Social- CNAS, caracterizando o serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família-PAIF, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos-SCFVe o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas, executados pelo CRAS.

E em relação aos territórios da Assistência Social, Silva e Araújo (2016) destaca a centralidade do SUAS voltada para a família e para o território, como inovação na política, embora no Brasil o investimento da política inicialmente tenha ocorrido mais voltada para a zona urbana e menos para a área rural.

Ainda segundo os autores, a territorialização chega a ser fundamental para um país com tanta diversidade étnica e territorial, com a presença de indígenas, quilombolas, pois tendo em vista a valorização da integração do território estando etnograficamente configurado. A Política de Assistência Social busca identificar os grupos de maior vulnerabilidade social, portanto, no que se refere a noção de território:

O território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o trabalho, o lugar da residência das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida (Santos, 2011, p. 8).

O território é entendido para além da sua demarcação, e a compreensão do universo da população vai desde o espaço geográfico até o seu reconhecimento pelos costumes, cultura, facilitando a construção de planejamentos de forma dinâmica e preventiva.

Além do que se baseia Santos (2011), Bourdieu (2010) refere-se ao território na sua expectativa de tornar visível os grupos ignorados, institucionalizando-os e os identificando, no momento que os tornam conhecidos e reconhecidos, na perspectiva do território e nessa luta constante por reconhecimento.

Para além do território, a territorialização da Assistência Social, se dá dentro do território do município, de forma a proporcionar a descentralização tanto em relação a política administrativa, como em relação ao alcance da Assistência Social pela população de maior vulnerabilidade social, contribuindo com a integração dos usuários as demais políticas e direitos sociais.

Embasado em Bezerra (2015) em sua tese de doutorado que faz referência a vulnerabilidade social para Castel (2010), como algo instável, suscetível a mudanças, principalmente em meio à crise econômica, se vinculada a precarização do trabalho e a fragilidade dos suportes de proximidade, como em situação pandêmica, podendo alcançar o que o autor chama de desfiliação, rompimento dos vínculos sociais, relacionado a precarização econômica e a instabilidade social, chamada pelo autor de *insegurança social*. Cenário da *globalização da pobreza* (Chossudovsky, 1999) que contribuiu com a fundamentação da nova pobreza que veio a surgir diante das mutações da questão social e fragilizada pelos rompimentos de vínculos sociais que ocasionam [...] ausência de participação em qualquer atividade produtiva e o isolamento social [...] (Castel, 2001, p. 24).

Bezerra (2015) em suas análises com base em Telles (1990), se reporta a economia do Brasil com sua forma dinâmica, e trata a pobreza histórica interligada a destituição de direitos, flexibilização do trabalho, informalidade dos trabalhos, desmonte da proteção social e o sucateamento dos serviços públicos, que se aproxima exatamente do momento associado a crise social e econômica que ressurgiu com a pandemia de covid-19.

A territorialização favorece a execução do trabalho social, quando permite o alcance dos trabalhadores ao conhecimento da realidade social dos usuários, a situação econômica e cultural, facilitando a elaboração de estratégias com o objetivo de proteção social, fortalecimento de vínculos familiares e a defesa da garantia de direitos.

Já no âmbito da PSE, serviços são ofertados atendendo as especificidades da média e da alta complexidade, com ações executadas pelo CREAS, como o Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI, atendimento as medidas

socioeducativas, abordagem social e acolhimento.

Na execução do SUAS, os conselhos são de interesse principalmente das classes subalternas, que passaram a controlar as ações do Estado, de forma participativa e tendo acesso às informações relacionadas as decisões políticas, como o controle sobre os fundos da assistência, participação social e planejamentos de gestão.

Refere-se a instancia de participação da sociedade nas políticas públicas, junto ao Estado, de forma paritária e deliberativa, determinante no monitoramento da execução das ações, por meio da participação das organizações da sociedade civil, direito garantido pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado por Lei, agindo de forma descentralizada, com a participação popular e atendendo a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política, representado pela sociedade civil, poder público e representantes dos trabalhadores do SUAS.

Segundo Mota (2010), com as lutas sociais, a trajetória da Assistência Social, que antes se caracterizava por sua natureza assistencialista, em forma de ação social, passa a ser vista como categoria assistencial, com acesso a bens e serviços, alocados nos recursos governamentais que buscam a proteção social dos indivíduos e a garantia de direitos aos que dela necessitam, tendo agora como principais eixos balizadores: a gestão, o financiamento e o controle social.

Por força de suas lutas sociais, algumas de suas necessidades e de suas famílias passaram a ser socialmente reconhecidas pelo Estado, dando origem ao que modernamente denominou-se de políticas de proteção social, ancoradas em direitos e garantias sociais (Mota, 2010, p. 27).

Logo, ampliou-se os objetivos da política, assim como de seu público alvo, que agora atendem as vulnerabilidades e riscos, conforme destaca Mota (2010), indicadores do nível de exclusão e conseqüentemente o nível de proteção a ser proposto e sistematicamente voltado pra matricialidade sócio familiar, em território vulnerável, de forma descentralizada, com financiamento pactuado entre as instancias de governo, com a participação popular através do controle social, atendendo ao monitoramento da vigilância socioassistencial e tendo como objetivo a busca pela defesa social e a garantia de direitos.

Com o aprimoramento da gestão, foi superado o descompasso existente entre gestão e financiamento, o que prejudicava a efetivação da política pública. O novo modelo operacional de financiamento da política de Assistência Social, agora em um sistema único em questão. Logo, rompendo com as bases patrimonialistas e clientelistas, e passando a

atender de forma descentralizada aos padrões de financiamento por pessoa. Tendo como mais importante a execução das ações e a sua operacionalização, porém atentando-se as diretrizes dessa política relacionada a gestão e ao controle público por meio da transparência.

O SUAS propõe como base principal, o território, o porte do município, a complexidade dos serviços, atendendo aos pisos de proteção, cofinanciamento entre as esferas de governo, priorizando os instrumentos de planejamento, como Plano Plurianual-PPA, Lei de Diretrizes Orçamentária- LDO e Lei Orgânica Anual -LOA, atendendo a universalização, regulamentação e intersetorialização, na efetivação dos serviços governamentais, e responsabilizando as entidades pela execução de seus serviços.

O repasse dos recursos que se dá de forma automática, atendendo a meta pactuada, via fundo a fundo, entre as instancias de governo, tem como finalidade custear projetos, programas e serviços, estabelecidos pelos blocos de financiamentos, relacionados aos diagnósticos socioterritoriais. Sendo assim com base em Andrade e Matias (2012):

O financiamento da Política de Assistência Social nas três esferas de governo deve guardar relação com o diagnóstico socioterritorial (regional, municipal, intramunicipal), que norteia o planejamento das ações e ofereça os insumos necessários à orçamentação. Esta, por sua vez, deve expressar a unidade de sistema- ou seja, com base nos diferentes níveis de complexidade das proteções a serem afiançadas e com a consideração do nível de gestão quando do cofinanciamento aos municípios (Andrade; Matias, 2012, p. 233).

Neste sentido, o repasse se dá mediante inserção de plano de ação, no sistema SUAS WEB, exclusivo da gestão do SUAS, com liberação de parcelas mensais, podendo se dar por meio de consorcio de serviços de referência regionalizados. Considerando a importância e necessidade da apreciação e aprovação pelo conselho deliberativo, assim como mediante aprovação, pelo Conselho Municipal de Assistência Social, da prestação de contas e do relatório de gestão, em cumprimento das metas pactuadas e dos critérios de utilização dos recursos na execução dos serviços previstos a serem executados pela política.

Por isso a necessidade da elaboração do Plano de Ação dos recursos federais, assim como o Plano Municipal de Assistência Social atendendo ao que preconiza a LOA, assim como também se faz necessário a prestação de contas desse recurso através do sistema específico para o preenchimento do Demonstrativo Sintético Físico-Financeiro relacionados ao financiamento dos programas, serviços e benefícios conforme as proteções. Além do acompanhamento dos valores destinados a assistência social e o que foi utilizado para a execução da política, os saldos dos recursos são identificados e reprogramados para execução no ano seguinte e todas as informações e operacionalizações dos recursos analisadas pelo

controle social.

O cofinanciamento atende a meta de pactuação entre os governos que é estabelecida pela Comissão Intergestores Tripartite-CIT, assim como, entre as três esferas de governo: Federal, Estadual e Municipal, ou por meio de pactuação pela Comissão Intergestores Bipartite- CIB no que se refere as duas esferas de governo, Estado e Município. As transferências dos pisos visam atender as duas modalidades de proteção social, Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, buscando, no entanto, efetivar o pacto federativo que provem os serviços previstos de forma descentralizada pela Assistência Social.

A gestão da Política de Assistência Social tem na NOB suas bases normativas, e estabelecem importantes ferramentas de gestão como, planos, orçamentos, avaliação e monitoramento, assim como os relatórios de gestão anual elaborados logo no ano seguinte a execução das ações e serviços, além da inserção das informações relacionadas ao seu funcionamento e financiamentos nos sistemas que compõem o SUAS Web, assim como o Siconv<sup>5</sup> que atualmente tem função reconduzida para o SIGTV<sup>6</sup>, todos sistemas específicos do Governo Federal.

Nessa perspectiva fica a importância do orçamento como indispensável para a efetivação das ações e para o financiamento da política fundamental para o custeio com a manutenção das unidades, aquisição de materiais de expediente, equipamentos de informática, reparos nas estruturas físicas, desde que comprovada a necessidade dos serviços e o planejamento da execução, atendendo, portanto, as prioridades da gestão e a demanda para a oferta da política.

Para tudo isso, é importante a previsão orçamentária no cumprimento da PNAS, sendo indispensável o planejamento das ações, o orçamento, o PPA, a LDO, assim como a LOA relacionadas entre si. O PPA determina as diretrizes e os programas para as despesas na esfera pública, a LDO, estabelece as metas e prioridades, despesas de capital e orienta a elaboração da LOA para o ano seguinte, equilibrando as receitas e despesas, a um melhor controle dos custos e interligando PPA e LOA, que por sua vez estima receitas e define despesas com os programas estabelecidos.

---

<sup>5</sup>SICONV: Sistema que tem como objetivo o desenvolvimento de ações que buscam a melhoria dos processos e gestão das transferências da União, firmando parcerias por meio de acordos de cooperação técnica, com responsabilidades compartilhadas através de plano de ação conjunto. (<https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/noticias-e-eventos/noticias/2017/sistema-de-gestao-da-rede-siconv>).

<sup>6</sup>SIGTV: Sistema de Gestão de Transferências Voluntárias, via fundo a fundo. Utilizados para as emendas parlamentares que adicionam recursos as transferências automáticas e regulares, em conformidade com a Portaria MC Nº 580, de 31 de dezembro de 2020. (<https://fnas.mds.gov.br>).

### **3.3 A Política de Assistência Social, Desfinanciamento, Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família e a Pandemia da Covid-19**

#### ***3.3.1 A Política de Assistência Social, seus princípios e o PAIF***

Segundo Batini (2007) a política pública de Assistência Social é estabelecida pela NOB/SUAS, ofertada aos usuários através dos serviços, programas, projetos e benefícios, como resposta do Estado as demandas dos trabalhadores e da população em situação de vulnerabilidade social e riscos.

Seus princípios de supremacia, tem em vista o atendimento as necessidades sociais e a rentabilidade econômica, de forma universal, respeitando a dignidade, a autonomia e os direitos do cidadão. Contudo, essenciais em tempos de pandemia, financiada tanto pela União, como pelos Estados e municípios.

Tendo em vista que a Constituição Federal de 1988 responsabiliza o Estado, ou seja, a esfera pública pela efetivação desses direitos, a Política de Assistência Social, ao se tornar política pública e a seguridade social não contributiva, buscam a garantia mínima das necessidades básicas do cidadão, o que as torna fundamental no enfrentamento a pobreza.

A LOAS tem na família o foco da proteção social atendendo através das políticas públicas, caracterizada pelos aspectos familistas e protetiva, seja pelo cuidado e proteção advindos da própria família, ou também pela proteção garantida pelo Estado. Miotto(1997) destaca a família como prioridade, numa visão ampliada de família com vínculos afetivos, entre homens e mulheres, pessoas do mesmo sexo, filhos biológicos ou adotivos. Conforme Miotto (1997, p.120): “A família contemporânea é tida reconhecida [...] como um núcleo de pessoas que convivem em determinado lugar, durante um lapso de tempo mais ou menos longo e que se acham unidas, ou não por laços consanguíneos”.

Atendendo com prioridade a matricialidade na família, o PAIF é ofertado pelos CRAS por meio de serviços, ações e atendimentos socioassistenciais, socioeducativos e de convivência. A família é vista como um núcleo de acolhida, autonomia e sustentabilidade, portanto, provedora de seus membros.

O PAIF trabalha a família independente dos seus arranjos familiares, buscando garantir o acesso de todos aos serviços públicos de assistência social, diante da necessidade da família e contribuindo para o seu sustento, além do fortalecimento do convívio familiar e a proteção social de responsabilidade do governo. Portanto a responsabilização da família por parte do fortalecimento dessa proteção, e a prevenção de vulnerabilidade socioeconômica,

civil e riscos que poderão advir da fragilidade dessa proteção.

Tomando como base Kowarick (2009) *vulnerabilidade socioeconômica* quando associada a desproteção em relação as garantias dos direitos básicos e políticas públicas e *vulnerabilidade civil* relacionada a integridade física do cidadão, que com o aumento da violência fragiliza a cidadania social, e com isso consequências.

O serviço ofertado as famílias através do PAIF, vai para além do trabalho individual e em grupo, ele estimula a participação social por meio dos conselhos deliberativos, comitês, entidades, que tem como objetivo a garantia dos serviços e o fortalecimento da cidadania, estimulando o sujeito à participação popular, mas que segundo Cronenberger (2016) retrocede quando estimula a discutir projetos de vida, trabalhar as potencialidades de forma coletiva, onde a família reflete a sua própria realidade. Embora, esse trabalho social familiar contribua com a população na mobilização social e no enfrentamento aos riscos sociais e a violação de direitos.

Neste sentido, o serviço ofertado no CRAS, busca estimular as famílias a autonomia, facilitando o acesso aos direitos básicos, tornando o indivíduo e a família protagonistas do seu próprio caminho, por isso a necessidade de trabalhar a matricialidade sociofamiliar de forma ativa e participativa.

Os territórios mais vulneráveis, redistribuídos pelo município, campo de intervenção da política de assistência social de forma mais integrada, fortalecida e participativa, mais próximo das demandas sociais, a descentralização das ações favorecem a execução dos serviços respeitando as particularidades do território, além de proporcionar a utilização de metodologias de trabalho que se adequem a realidade local.

Mas, diante de um contexto pandêmico, como trabalhar por território as consequências sociais e psicológicas de uma pandemia? De repente, o Brasil se deparou com o mesmo vírus que assombrava a China, em dezembro de 2019. Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde- OMS já declarava pandemia, referindo-se ao estado de epidemia infecciosa e no Brasil, em 26 de fevereiro de 2020, o primeiro registro de caso foi identificado, e em três meses, já se registravam mais de 600 mil novos casos, que se somavam aos assintomáticos e aos não notificados. Foi então que começaram os dilemas em distintas dimensões para a administração pública.

É considerável que todo surto pandêmico ocasionam sérias consequências para a saúde da população e para a economia do país, intensificando crises econômicas que exigem estratégias emergenciais para a grande massa da população, considerando-as mais fragilizadas pela ausência de recursos. Impactos biológicos, sociais e econômicos, podem ser mais

expostos aos mais vulneráveis, se considerarmos como menos susceptíveis aos tratamentos.

### ***3.3.2 Impactos da pandemia nos serviços ofertados pelo PAIF***

Em caráter de urgência, os serviços ofertados pela Política de Assistência Social, entre eles o PAIF, necessitou ser reconfigurado, com atendimentos imediatos, buscando a segurança socioassistencial, garantida pela política pública, podendo ser oferecida por meio de acolhida, transferência de renda, convívio, autonomia e auxílio. Sempre respeitando as prioridades da Assistência Social em atender com primazia, sob a coordenação efetuada pelo poder público, entre elas as locais, na busca inconstante da garantia de direitos, prevenção e combate à violência e violação de direitos, além do fortalecimento da participação, controle social e a intersetorialidade.

Os estudos mostram que a pandemia afetou principalmente a população mais pobre, entre eles, mulheres e negros. Segundo Gomes (2020), por serem a população mais impactada pelo período colonial, sob herança escravocrata e desprotegidos por falta de atendimentos com políticas públicas de igualdade racial, expostos a falta de oportunidades de empregos, com baixa escolaridade e falta de moradia.

As obrigações do governo se chocavam aos interesses públicos e particulares, em um contexto de conflitos de interesses, valores, responsabilidades, um quadro característico de dilema, que segundo Santos (2019) pode ser identificado de duas formas, horizontal e vertical, no sentido horizontal, um dilema insolúvel, sem uma hierarquia clara, enquanto no vertical a hierarquia se torna mais visível ao contexto de crise que se apresenta.

A quarentena, o isolamento social, o fechamento das empresas, dos pequenos negócios, bares, igrejas, escolas, cinemas, academias, enfim, todos os estabelecimentos considerados não essenciais, geraram demissões, redução de salários, endividamento e fragilizou a economia do país, pois no Brasil prevalece até hoje o trabalho informal, sem direito a auxílio-doença e nem outros benefícios previdenciários, característico de um país basicamente exportador de matéria prima. A população passou a enfrentar então uma nova crise sanitária e econômica, assim Antunes relata que:

A esta simultaneidade e imbricação trágica entre sistema de metabolismo antissocial do capital, crise estrutural e exploração do coronavírus podemos denominar, se quisermos usar uma síntese forte capital pandêmico. Ele tem um claro caráter discriminatório em relação às classes sociais, pois sua dinâmica é muito mais brutal e intensa para a humanidade que depende do próprio trabalho para sobreviver. A classe burguesa incluindo seus séquitos de alto gestores tem seus fortes instrumentos

de defesa (recursos hospitalares privilegiados, condições de habitação que lhes permitem escolher as melhores condições de realizar suas quarentenas etc.), enquanto na classe que vive do trabalho a luta é para ver quem consegue sobreviver. (Antunes, 2020, p. 18).

Tudo isso ficou muito claro quando relacionamentos a falta de emprego, a precarização do trabalho, e sobretudo o aumento da carga de trabalho feminino, seja física e mental, através do trabalho doméstico executado pelas donas de casa, não remuneradas, que se intensificou diante do isolamento social, quando necessário ampliar o acesso a proteção social dos indivíduos, a segurança e os atendimentos socioassistenciais continuado. Enquanto o governo reduzia o número de profissionais nos estabelecimentos da assistência social, suspendendo os atendimentos de forma presenciais, em meio a falta de recursos para atender a demanda que só crescia.

Dados publicados pela agência IBGE de notícias mostram que em 2022 as mulheres dedicaram cerca de 9,6 horas por semana a mais do que os homens aos afazeres domésticos e aos cuidados pessoais, o que comprova a sobrecarga de trabalho enfrentada por elas. Uma leve redução se comparado ao ano de 2019, quando a dedicação alcançava o índice de 10,6 horas. Ainda assim os dados apresentados relatam que 92,1% das mulheres com 14 anos ou mais realizam trabalhos domésticos, enquanto apenas 80,8% dos homens dedicam sua atenção a esse tipo de cuidados, estando o menor percentual de realização desses afazeres entre os homens da região Nordeste, quando apenas 73,9% se dedicam a essas atribuições.

Os estudos mostram com clareza a desigualdade na divisão das tarefas, e entre o percentual de homens com tais atividades prevalecem os com curso superior, 86,2%, enquanto entre os apenas com nível fundamental, estão cerca de 74,4%, e entre as mulheres, 92,7% são mulheres declaradas pretas.

No período de menor gravidade da pandemia percebemos então essa leve redução dos cuidados pessoais que caíram de 33,3% em 2019 para 29,3% em 2022, prevalecendo os cuidados de jovens, adultos e idosos.

O PAIF que por sua vez alcança as famílias em situação de vulnerabilidade social, advindas das fragilidades de vínculos, desemprego, falta de moradia, pobreza, por meio dos serviços ofertados para o acompanhamento de seus membros, com atendimentos de forma individual ou coletiva, com intervenções continuadas, e por sua vez com compromissos mútuos entre usuários e profissionais, estabelecidos pela construção do Plano de Acompanhamento Familiar - PAF, que identifica as manifestações que visam a superação das vulnerabilidades enfrentadas pelos usuários e que os fizeram necessitar da assistência, são

ações profissionais que vão desde a recepção, escuta qualificada, acesso a informações, referências, concessão de benefícios, encaminhamentos, fundamentais na execução do PAIF.

Todas essas ações sugeridas devem ser somadas a garantia do Protocolo de Gestão Integrada de Serviço, Benefícios e Programas de Transferências de Renda, conforme a Resolução da CIT nº 7/2009, acompanhamento as famílias em paralelo a garantia de renda, tão importante e necessária para a superação das vulnerabilidades.

Utilizando-se das informações da cartilha “A proteção Social Básica (SUAS): Aprendizados e desafios durante a Pandemia de COVID-19” publicada em 2022, mesmo que o país estivesse passando por crise sanitária, devido a Covid-19 era de extrema importância para a população atendida manter os vínculos com a equipe de profissionais, garantir o acesso a rede socioassistencial, ampliar a segurança contra a infecção do vírus, garantir a efetivação dos direitos das crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência, facilitar o acesso as ofertas dos serviços que contribuíssem com a redução das vulnerabilidades sociais e adoecimentos mentais, portanto a unidade do CRAS torna-se provedora de apoio as vulnerabilidades e seu alcance pelos usuários tão urgente e indispensável.

Expostos pela mudança de governo, este cenário, contribuiu com a informalidade que cresceu vertiginosamente no governo Bolsonaro e se tornou um desafio para um país marcado pelo capitalismo nas formas globalizada e liberal. Logo, em meio a tantas mudanças, adaptações tiveram que ser remodeladas, período que Antunes (2009) considera ser uma “Nova Era”, agora informatizada e digital, mas com graves consequências, pois o aumento da informatização contribuiu com o agravamento da precarização do trabalho, o desemprego e o rebaixamento de salários de uma classe já tão desprovida de direitos.

Ainda segundo Antunes (2020), a desindustrialização precoce ocorrida no Brasil, as transformações ocorridas no mundo do trabalho, as terceirizações, a precarização do emprego, a instabilidade, a flexibilização do trabalho, a redução de mão-de-obra, assim como a redução de custos para os empregadores, geraram trágicas consequências para a população brasileira. Terceirização que inicialmente pareceu algo moderno, mas que desregulamentou a força de trabalho e que, com a adesão ao neoliberalismo permitiram mudanças nas leis trabalhistas, contribuíram para o crescimento do trabalho informal, agora somados aos *uberizados*, como assim chamou o autor.

Segundo Santos KOB *et al.*, que tomou como base a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com a pandemia os trabalhadores domésticos, foram os mais prejudicados pelo desemprego, e na maioria mulheres, contribuindo com o aumento da vulnerabilidade social

das famílias, em maior parte responsáveis financeiras pelos domicílios. Algumas condições ampliaram os riscos sociais de adoecimento mental, estresse, somado ao distanciamento, falta de atendimento de saúde, falta de condições financeiras, impactando na demanda por atendimentos com benefícios eventuais e serviços prestados pela saúde e assistência social.

Enquanto isso, o isolamento social fechou os estabelecimentos públicos, outros se tornaram equipamentos com atendimentos remotos, seguindo em agendamentos prévios, com ensino a distância, fragilizando o acesso aos serviços públicos, o Sistema de Garantia de Direitos, o Tribunal de justiça, estado de calamidade pública, e de certa forma desprotegendo a população que necessitava ainda mais buscar por atendimentos da assistência através dos CRAS, equipamentos pertencentes a proteção social básica.

A situação de calamidade pública na qual estamos imersos(as) torna mais visível e aguda a crise e expõe a falácia das reformas neoliberais em nosso país, em favor dos interesses do grande capital e em detrimento das necessidades e direitos das classes trabalhadoras. (Yasbek; Raichelis; Sant'ana, 2020, p. 207).

O período de pandemia propôs desafios imediatos aos profissionais atuantes na Política de Assistência Social, pois sem nenhuma orientação de atendimento, na maioria das vezes, em péssimas condições de trabalho, se submetiam ao atendimento a demanda em situações que consideravam urgentes. Conforme Thébaud e Druck (2007), tempo de fragilização de salários e dos vínculos contratuais, aumento da demanda de trabalho desproporcional ao número de profissionais, conseqüentemente aumento da intensidade de trabalho, rotatividade de profissionais, alienação e estranhamento do trabalho, assim como a coisificação das relações humanas.

Tomando como base Silveira (2012) que faz referência a um cenário histórico e as funções de gestão:

O cenário histórico de precarização das condições do trabalho no âmbito da política pública de assistência social e os processos recentes que expressam os compromissos institucionais pela estruturação da gestão do trabalho, em seus mecanismos regulatórios, estratégias e instâncias, configuram uma conjuntura propícia à indução da qualificação permanente das condições de trabalho e das respostas técnicas, éticas na prestação dos serviços e no desenvolvimento das funções de gestão (Silveira, 2012, p. 13)

Contudo, tomando como base Antunes (2020) esse cenário catastrófico se somado a falta de políticas públicas estatais voltadas para a geração de emprego e renda, diante do impacto devastador da Covid-19, e diante da inevitável depressão econômica existente no Brasil, dependente do Sistema Único de Saúde e desprovidos de proteção social, para além

dos aspectos sociais, mas também trabalhistas e previdenciários, conseqüentemente o aumento da pobreza e desigualdade social que demandam por serviços e benefícios ofertados pela assistência social.

Quais seriam então as estratégias que deveriam seguir a Política de Assistência Social, através dos profissionais do SUAS para atender a população mais vulnerável nesse período de pandemia e de desproteção, com as atividades de PAIF? Além da falta de segurança, a falta de vínculo com o território, e uma nova dinâmica de trabalho.

O CRAS, por ser a porta de entrada do SUAS, se tornou ainda mais importante para a população, e se fazendo mais necessário ainda a sua articulação com as demais políticas, pertencentes aos encaminhamentos e acompanhamentos ofertados pelo PAIF, prevalecendo o atendimento de mulheres negras e pobres.

As conseqüências imediatas da pandemia surgiram com problemas sociais como o aumento de desemprego, a falta de acesso aos serviços e benefícios, no mesmo período do fim da farmácia popular, da falta de leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI), sem equipamentos de proteção para a população usuária e trabalhadores, sem material de higiene, como álcool em gel. Uma condição de pobreza agravada pela pandemia e em meio a redução do orçamento e o que chamamos de desfinanciamento que congelou os gastos públicos em 20 anos, promulgado pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016.

Com a EC nº 95 de dezembro de 2016, conhecida como PEC da Morte 241/2016 quando em tramitação, que alterou as disposições constitucionais transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal, ficam estabelecidos limites individuais para as despesas primárias referentes ao orçamento fiscal e a seguridade social por vinte exercícios financeiros, ou seja 20 anos, interrompendo o que já vinha sendo estabelecido, enfraquecendo a proteção social e conseqüentemente limitando o investimento do pacto social, previsto pela Constituição de 1988, que reconhece os direitos sociais.

Com o congelamento dos recursos por 20 anos e os reajustes apenas da inflação, atendendo unicamente ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, os gastos sociais se tornaram desproporcionais ao crescimento da população, mais suscetíveis e vulneráveis à impactos diretos na rede de proteção social, com prejuízos na redução da pobreza, além dos danos ocasionados na saúde, educação e segurança pública, contribuindo para o aumento das privatizações dos bens e serviços. A Assistência Social, que ainda não tem percentual mínimo pactuado para cada esfera de governo, com a previsão do orçamento para 2019, por exemplo, caiu de 49,46% em relação ao proposto pelo Conselho Nacional de Assistência Social, o que comprometeu drasticamente a continuidade dos serviços nos anos de

vigor da EC nº 95.

Segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2020), no Brasil cerca de 5 milhões de domicílios eram localizados em aglomerados subnormais, com falta de saneamento, habitações e condições econômicas precárias, isso porque o isolamento social atingiu diretamente os trabalhadores informais.

Um caos se apresentava à população que necessitava de atendimentos considerados emergenciais e essenciais, como a saúde e a assistência social, com atendimentos urgentes para as medidas de contenção e prevenção da propagação do vírus. Logo, para a sobrevivência das pessoas eram necessárias novas ações de governo e que atendessem a todos com o mínimo de garantia de serviços essenciais.

Fatos intensificavam os impactos diretos da covid-19 na população do mundo inteiro, em relação ao Brasil, prevaleciam a falta de leitos, a falta de tratamento adequado, o desemprego, o isolamento social, os óbitos principalmente de provedores financeiros da família, a suspensão das aulas presenciais, as aulas e os trabalhos remotos, a liberação de presidiários, bloqueios de estradas, as suspensões das atividades não essenciais, além dos fechamentos do comércio, igrejas, parques e redução da oferta de transporte urbano, um desafio para a gestão pública.

Neste cenário, em meio ao isolamento social, se somam aos indivíduos a escassez de alimentação básica, a falta de água potável e de energia, cada um com sua especificidade e diante das suas vulnerabilidades. Em paralelo ao avanço na utilização da tecnologia que reduziam o número de trabalhadores e contribuía conseqüentemente com o aumento da informalidade.

A população buscava por benefícios eventuais, cestas básicas, aluguel social, programas de transferências de renda, mas também por auxílio funeral. Vinham a óbito homens, mulheres, idosos, provedores financeiros, demanda que angustiava aos profissionais tanto psicólogos quanto Assistentes Sociais que trabalhavam na linha de frente desses serviços, fazendo cumprir com o Código de Ética e o Projeto ético-político, e que ainda passaram a realizar seus atendimentos também de forma online, por ligações telefônicas e via whatsapp.

Foram desafios responsabilizados aos governos, em relação a oferta dos serviços, os atendimentos à população pelos profissionais que deveriam atuar ativamente nos territórios, respeitando as diversidades e características peculiares de cada público, e seguindo as recomendações de cada portaria publicada pelo Ministério da Cidadania

No surto da Covid-19, ficava cada dia mais difícil ao responsável familiar o

sustento da casa, a disponibilidade de recursos para o tratamento da doença, o monitoramento dos casos suspeitos, tudo ocasionado pelas condições econômicas da população no enfrentamento a pandemia, que se agravou com o aumento das vulnerabilidades sociais por grande parte dos brasileiros. Com a falta de recursos financeiros, as precárias condições de moradia, o desemprego, surgiram novas demandas impostas a urgente necessidade de efetivação de políticas públicas essenciais para a contenção da doença.

Foram necessárias tomadas de providências pelo governo em forma de ação pública como os programas de auxílios emergenciais, nas três esferas de governo, e que foram importantes para o atendimento da população. Assim como as medidas de colaboração com o setor privado, neste período era extremamente considerável o aumento da demanda por auxílios que contribuíssem com a redução dos impactos econômicos da covid-19, mas faltavam EPI's para os profissionais que, por algum tempo, passaram a custear suas próprias máscaras de tecidos, mesmo que considerados inadequados para a sua proteção, além da falta de material de higiene e falta do profissional necessário para a manutenção dos equipamentos.

Com tudo isso os recursos eram escassos, desproporcionais a urgência dos atendimentos, estava o Brasil diante de uma crise federativa e sanitária que se estabeleceu sob o olhar do governo, e diante das políticas públicas de enfrentamento à pandemia, como em destaque pela Revista de Administração Pública, em seu artigo Combate à covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental as dimensões da *territorial politics*, Broscheck, Peterrsohn, & Toubeau (2017).

### ***3.3.3 O serviço de proteção essencial e o desfinanciamento***

A emergência se tornou ainda mais grave no país com a crise política, econômica e federativa, que atingiu as três esferas de governo, e que se agravou devido as condições de desigualdades sociais, falta de acesso aos direitos básicos como habitação, atendimento da saúde e fornecimento de água potável, faltava, literalmente, casa, comida e roupa lavada, considerados indispensáveis na contenção da doença, recomendada junto ao isolamento social.

A falta de recurso refere-se a um efeito que ocorre nos países como Estados Unidos, Itália, México e Brasil, com a presença de ações de conflitos e cooperação entre os governos e subgovernos. Embora em alguns casos o federalismo tenha impactado de forma positiva, no Brasil e nos países Norte Americanos, os conflitos marcaram o desgoverno e a falta de coordenação, instituições, políticas públicas e federalismo, numa relação de confronto

entre as estruturas da CF/88, de governança federal, prevalecendo o poder decisório sobre as políticas públicas, concentrado no nível federal de governo. No entanto, nas subunidades governamentais<sup>7</sup> prevalecia o poder de execução, enquanto a concepção bolsonarista, se estabelecia de forma centralizadora e com a mínima participação da união.

Em relação a esses conflitos os estudos revelam que enquanto o federalismo dual é caracterizado pela descentralização das funções do Estado, com consequências no aumento da desigualdade e competição entre Estados, o federalismo cooperativo combina a centralização com a descentralização, visando a garantia dos direitos universais. (Broschek, Petersohn, & Toubeau, 2017)

Dessa forma, no Brasil, o modelo bolsonarista, é similar ao dualismo, sendo identificado um confronto entre as duas concepções citadas acima, de um lado a oposição a constituição e do outro o mínimo de ação da União. Diante de uma relação conservadora, de difícil superação e sem direção ético-política, seguindo padrões considerados adequados pelo preconceito e na contramão da democracia.

Segundo Abrúcio (1998), o federalismo no Brasil se inspirou no modelo norte-americano, pois a proposta apresentada em 1891 voltava-se a autonomia do Estado, pouca intervenção da União e ausência de coordenação federativa. Logo, com a chegada de Vargas, houve significativas transformações consideradas no sentido inverso ao anterior, o que deu espaço ao crescimento do federalismo e dos governos subnacionais afastados das decisões de políticas públicas, principalmente nos governos autoritários e do Regime Militar.

A redemocratização deu autonomia a estados e municípios, e ao processo descentralizado restou a união a coordenação federativa, enquanto as políticas nacionais favoreciam as políticas públicas com objetivo de combater à desigualdade.

Já no pós 1988, com o sistema de políticas públicas, ocorreu a participação dos governos subnacionais nas decisões federativas. Com a Constituição Federal/88 embora tenha ocorrido o avanço na cooperação federativa, nem todas as áreas tiveram o mesmo avanço. Sendo assim, estados e municípios interagiram em relação ao pacto federativo e ao avanço das políticas públicas.

Segundo Arrethe (2012) apesar da autoridade tributária dos estados e municípios, sua condicionalidade por meio de regras federais, contribuem para o controle das ofertas de políticas públicas. Embora ainda permaneçam, como maior fonte de suas receitas, as

---

<sup>7</sup>Ministérios e entidades públicas devem ser organizados para a consecução eficaz das políticas públicas, conforme normas e diretrizes pré-definidas. [...] organização interna, ministérios e entidades públicas são divididos em subunidades, com competências próprias; essas subunidades são interligadas, formando uma estrutura hierárquica. (<https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/estruturas-organizacionais>)

transferências advindas da União, via fundo a fundo.

Vimos que a Federação Brasileira, apesar dos seus avanços, sofreu fragilidade de cooperação entre os setores, e foi essa fragilidade que fez com que o Presidente Bolsonaro contestasse a sua vigência, passando a ter interesse em um federalismo dualista, que se aproxima ao modelo dos Estados Unidos, além de seu discurso defensivo ao regime militar, se contrapondo a Constituição Federal de 1988, e em defesa da democracia sem fiscalização e qualquer forma de mediação entre o povo e o governo:

As políticas públicas constituem um meio de concretização dos direitos que estão codificados nas leis de um país. Nesse sentido, a Constituição não contém políticas públicas, mas direitos cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas. Do mesmo modo devem ser consideradas as constituições estaduais e as leis orgânicas municipais, que apresentam disposições jurídicas onde estão codificados direitos de todo tipo (humanos, sociais, ambientais entre outros), e não políticas públicas (Dias; Matos, 2017, p. 15).

Impactado pela redução da intervenção estatal e pelo enfraquecimento das instituições além de uma postura destruidora de seus opositores inimigos. Bolsonaro repassou as responsabilidades que deveriam ser da União aos estados e municípios, em relação ao financiamento e as intervenções estatais.

Segundo Lima e Bueno (2020) a concepção do federalismo bolsonarista não previa diálogos e muito menos negociações, sob a lógica de guerra que tanto provoca seus eleitores e seguidores, com suas posturas antissistemas, e mantendo os estados e municípios longe das decisões de governo. Citamos a relação com a educação, a política ambiental, segurança pública, além do pior confronto durante a pandemia, o modelo bolsonarista com o Sistema Único de Saúde- SUS, instituído em 1990, com diretrizes e normatizações nacionais que serviu como inspiração para o então Sistema Único de Assistência Social- SUAS, instituído em 2005 respaldado pela descentralização, participação social, com negociações intergovernamentais e de financiamento, mas que durante o governo Bolsonaro foi lançado a situações consideradas de descoordenação intergovernamental.

O federalismo bolsonarista se caracterizou como forma de governo descontrolada, dramática e radical, a começar pelas discordâncias entre Presidência da República e Ministério da Saúde que resultou na demissão do então ministro da época, Henrique Mandetta, assim como os conflitos surgidos entre presidente e governadores, relacionados a flexibilização do isolamento social, a desarticulação entre governos e a flexibilização da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Diante de tudo isso, a necessidade de adequação da nova rotina da Assistência

Social, que tem como matricialidade a família, se tornou um novo desafio quando considerada atividade essencial, por exemplo, ajustar o trabalho na medida que atenda agora de forma individual e prioritária, quando algumas ações se realizavam anteriormente de forma coletiva. Num contexto de necessidade urgente de capacitação profissional, atendendo de forma igualitária os arranjos familiares, os mais vulneráveis e os novos vulneráveis. Lembrando do atendimento a demanda dos acompanhamentos familiares, assim como o fortalecimento da importância dada a condição de trabalho aos profissionais da política, com base em Raichelis (2012), volta então a existir a flexibilização do trabalho.

Essa dinâmica de flexibilização/precarização/desregulamentação atinge também as relações e o trabalho dos profissionais de nível superior que atuam em instituições públicas e privadas no campo das políticas sociais, gerando rebaixamento de salários, intensificação do trabalho, precarização dos vínculos e condições de trabalho, perda e/ou ausência de direitos sociais e trabalhistas, pressão pelo aumento de produtividade, insegurança do emprego, ausência de perspectiva de progressão na carreira, ampliação da competição entre trabalhadores, adoecimento, entre tantas outras manifestações decorrentes do aumento da exploração da força de trabalho assalariada (Raichelis, 2012, p. 39).

Como ação do governo foi instituído o Auxílio Emergencial pela Lei nº 13.982, em 02 de abril de 2020, como iniciativa do Governo Federal, que objetivou auxiliar na redução das consequências da Covid-19, garantiu inicialmente a população beneficiária do Programa Bolsa Família, em situação de vulnerabilidade social, assim como os inscritos no Cadastro Único, trabalhadores informais, autônomos, em curto prazo, um valor financeiro, durante o período mais urgente da pandemia. Ação governamental que, não descartou e não descarta a necessidade de implementação de políticas públicas mais eficazes no atendimento ao período pós-pandêmico.

O Auxílio Emergencial foi uma estratégia utilizada pelo Ministério da Cidadania para conter os agravos econômicos da doença na vida das pessoas e buscar garantir a proteção social das famílias, criado sem diálogo algum entre os entes federados, mas que ganhou destaque como política pública, segundo Pires(2016) ao referir-se a uma importante e contínua interação entre os principais atores. O autor refere-se a importância da Caixa Econômica Federal, do Dataprev, Cadastro Único, junto a Secretaria de Renda e Cidadania, assim como o Departamento de Gestão da Informação que foram atores fundamentais para a operacionalização do Auxílio.

As consequências sociais e econômicas da pandemia, o agravamento da questão social, segundo Santos (2012), se caracteriza pelo aumento do desemprego, a crise sanitária, a fragilidade da economia, fatores que comprometem a oferta dos serviços no país, portanto, no

Brasil a pandemia gera consequências que afetam diretamente a classe trabalhadora, já precarizada pelo desemprego e trabalho informal, são eles microempreendedores, contribuintes individuais, e muitos deles já eram atendidos por programas e benefícios do governo, enquanto outros passaram a ser atendidos motivados pelos agravos da pandemia.

Nesse contexto, Pires (2016) destaca os novos arranjos que surgiram como possibilidades de construção de um novo modelo de governança, com o reconhecimento dos atores, e as políticas públicas vistas de forma integral, assim o programa foi adaptado de forma a tornar estável sua estrutura.

O alcance por meio de requerimento remoto, tornou urgente e necessário o acesso a rede de internet e inclusão tecnológica, assim como a necessidade da abertura da poupança digital. Utilizando-se do conceito de Bucci (2021) agora a política pública passa a utilizar-se da tecnologia de informação e comunicação, em forma de programa de ação governamental, conectando os atos que o antecedem e os que o sucedem.

Pandemia, desemprego, agravamento da crise econômica, flexibilização do trabalho, refrações da questão social, vulnerabilidade social, risco de violência, e consequentemente aumento da demanda por Assistência Social, a busca pela proteção social e a garantia de direitos, situação que exigiu da política novos aprimoramentos da gestão em relação ao trabalho social ofertado pela rede socioassistencial. Com base em Silveira (2012), na tentativa de rebater os impactos da pandemia na vida das pessoas necessitadas de atendimento das políticas públicas.

A base legal da política de assistência social e sua institucionalidade atribuem centralidade as condições de acesso aos direitos, particularmente pela gestão do trabalho. O reordenamento político-administrativo e a implantação de estruturas, equipamentos e serviços, justificam a importância de um tratamento político e regulatório à gestão das condições técnicas, políticas e institucionais em que são realizados o trabalho, a gestão e o controle social (Silveira, 2012, p. 9).

Utilizando-se dos conceitos de Torres (2002), o conjunto de normas positivas, definem os direitos neste período assombroso de pandemia que tanto afetou o mundo inteiro. A necessidade de garantias mínimas de sobrevivência, estabelecidas como direitos fundamentais, direitos humanos, devem ser vistas de forma positiva para os indivíduos.

Com a Emenda Constitucional nº 95, que limitou os gastos do orçamento e comprometeu a efetivação dos serviços da Assistência Social, foram prejudicadas a eficácia e a continuidade dos serviços socioassistenciais nos anos de sua vigência, e que perpassou pelos anos iniciais da pandemia de Covid-19.

Conforme Fabiana Reinholz (2018) em publicação nas redes sociais, no endereço eletrônico, a PEC<sup>8</sup> foi considerada um marco regressivo para a Política de Assistência Social, relacionada a impossibilidade da continuidade dos serviços e programas efetivados pela política pública. Ao aprofundar as medidas impostas pelos ajustes fiscais e a contenção dos gastos restringiu a ampliação dos recursos, no que se refere aos repasses pelo governo Federal. O tempo caracterizado como desfinanciamento da política em destaque, que somado aos impactos da pandemia, contribuíram com o aumento da desigualdade social, pobreza e consequentemente a miséria, diante do acelerado aumento da demanda por serviços socioassistenciais.

A busca pelo superávit primário e a desvinculação das receitas da União, fundamentaram esse processo. E a recomposição da Política de Assistência Social se tornou um desafio entre os governos, que necessitavam agora do atendimento a demanda de vulneráveis e a retomada do crescimento imediato da economia.

Com base em Mandu e Azevedo (2024) os ajustes fiscais impactam diretamente na proteção social dos indivíduos, na forma de descumprimento dos benefícios básicos garantidos pela Constituição. Desde a década de 1990, os recursos aplicados para esses serviços passaram a ser considerados como gastos discricionários. Com o golpe de 2016 e a retirada da Presidenta Dilma Rousseff e a ascensão da chamada extrema direita, com impactos diretos na população, a PEC, antes de ser revogada, estabeleceu o teto máximo dos recursos discricionários e consequentemente o limite dos gastos com as políticas sociais.

Segundo Yasbek (2010) o desfinanciamento da Assistência Social no Brasil tem consequências diretas na regulamentação do orçamento para a seguridade social e a proteção social, tendo em vista suas contradições, que além de buscar o reconhecimento dos direitos sociais, também ajusta seus interesses ao do capital, de forma subordinada as políticas econômicas. Embora atuando num modelo pontual e compensatória, controlada pelas privatizações, seletividade e descentralização.

A seguridade social tem seus recursos vinculados aos fundos públicos da saúde, assistência e previdência social, e mesmo com valores reduzidos, a falta de financiamento gera impacto principalmente sobre a classe trabalhadora. O Estado se apresenta como o financiador da assistência via fundo-a-fundo, de forma direta financiando programas, ações e serviços, mas ao mesmo tempo, através das desonerações fiscais, quando recursos deixam de ser elencados ao fundo da assistência em detrimento de entidades beneficentes, e de acordo

---

<sup>8</sup>Fonte de dados <http://www.brasildefato.com.br/2018/10/03/emenda-95-o-enfraquecimento-do-pacto-social>

com Couri e Salvador (2017), principais recursos financiadores da seguridade social. Sendo assim, na 11ª Conferência Nacional em 2017, o Conselho Federal de Serviço Social– CFESS, já se manifestava em luta contra a redução do orçamento, ajuste fiscal, e achatamento salarial, assim como privatizações, aumento de contribuições previdenciárias e precarização das condições de trabalho, que prejudicam primeiramente os mais pobres.

Tendo em vista que, em 2016, se intensificaram os ataques a Constituição Federal, aos direitos sociais, diante de uma instabilidade da economia e também o agravamento das expressões da questão social. Os recursos que estavam e continuam reduzidos, insuficientes, com tradições oligárquicas, conservadoras, desproporcional aos objetivos da política pública, sem o reconhecimento dos direitos como parâmetros, predominam em uma sociedade desigual e assimétrica, contribuem com a construção de uma imagem que define a pobreza e não a figura do cidadão, e que repercutem diretamente nos Estados e municípios despreparados para o investimento e financiamento de suas ações.

Um país caracterizado por uma história regida por um privatismo selvagem e predatório, que faz da vontade privada e da defesa de privilégios a medida de todas as coisas, que recusa a alteridade e obstrui, por isso mesmo a dimensão ética da vida social, pela recusa dos fundamentos da responsabilidade pública e da obrigação social (Telles, 1993, p. 2-4).

Michel Temer, o então presidente da época, defendia a necessidade da EC devido a dívida do país. Ele considerava o sacrifício, com a necessidade do Brasil em começar a crescer, e sanar suas dívidas. Entretanto, a emenda só contribuía para a desproteção social dos indivíduos, diante de tantos retrocessos de direitos. De acordo com a Nota técnica nº 27 do IPEA, em 20 anos a política de Assistência Social já perderia em torno de 868,5 bilhões destinados aos programas de transferência de renda, pois, com o início da PEC, conseqüentemente já que passou a expandir o avanço do capital sobre o fundo público, impactado pelo aumento do desemprego e o enfraquecimento das lutas sociais.

Ainda com base em Mandu e Azevedo (2024), o desfinanciamento da PAS afetou diretamente aos serviços ofertados aos usuários, assim como também aos trabalhadores do SUAS pelas condições precárias do trabalho e a fragilização das relações trabalhistas, o aumento dos contratos temporários e a escassez dos concursos públicos, somados as precárias condições de trabalho, como falta de transporte, estrutura física inadequada, falta de equipamentos de informática, internet ruim, falta de mobiliários, falta de material de expediente e falta de capacitação técnica. Os municípios passaram a se ajustar com as equipes mínimas nos CRAS, atendendo a lógica do neoliberalismo.

Sem falar que em 2017, por exemplo, a perda orçamentária do SUAS, segundo dados da Confederação Nacional dos Municípios (2018), foi de R\$458 milhões, em relação a Proteção Social Básica, uma queda aproximada de 13%, e de R\$ 113 milhões, em relação a Proteção Social Especial de Média Complexidade, enquanto a Alta Complexidade perdeu em torno de R\$69 milhões. Já em 2018, a LOA foi aprovada com redução de 99% referente ao recurso da PAS, prejudicando diretamente aos municípios de pequeno porte.

Com a pandemia de Covid-19, em 2020 esse contexto se agravou, afetando principalmente a classe trabalhadora, e aumentando a miséria do país que voltou ao mapa da fome, do qual já havia saído desde 2014, e conforme o Relatório das Nações Unidas para a alimentação e agricultura, aumentando, portanto, a insegurança alimentar na população mais vulnerável (FAO *et al.*,2023).

O agravamento da pobreza, a miséria, a insegurança alimentar fica comprovada com estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA que trata do aumento da desigualdade de renda no ano de 2021. Assim como também o índice de Gini que passou de 0,525 em 2014, para 0,543 em 2019 (IPEA, 2021). A busca pelos superávits primários e a Desvinculação das Receitas da União (DRU), a PEC/95, a limitação dos gastos, resultou no que Azevedo (2024) chamou de Novo Arcabouço Fiscal, no final de 2023, quando limita os gastos primários, com a dívida pública sem restrições, priorizando o mercado financeiro, período de consequências para a recomposição orçamentária da Política de Assistência Social.

A DRU, por sua vez, retira recursos da seguridade social para compor o orçamento fiscal, somada a Lei de Responsabilidade Fiscal compõe o pacote de medidas em detrimento dos ajustes fiscais que protege a dívida e colocando em desvantagens os gastos públicos primários, chegando o país em 2021 a perder aproximadamente 550 milhões a menos que o valor de 2020, um valor orçamentário que se aproxima ao valor orçado para a Proteção Social Especial, somado ao valor estipulado ao Programa Criança Feliz, valor financeiro representado em 87% dos recursos disponibilizados, e em 2022 a Proteção Social Básica perdendo aproximadamente 1,5% do seu orçamento (CNM,2022b), impactando diretamente nos serviços ofertados pelos CRAS.

Em análise ao demonstrativo resumido das despesas para o Fundo Municipal de Assistência Social relacionada ao ano de 2020, foi orçado para as ações da Assistência um valor de R\$ 10.970.000,00e para o ano de 2021, um valor de R\$11.061.000,00, não variando tanto quanto ao orçamento federal que previu para o ano de 2020R\$2.187.331,82, e para o ano de 2021 o valor de R\$2.112.533,22, dados que comprovam que a execução e manutenção das

ações da assistência social são custeadas na sua maior parte pelos recursos próprios.

O quadro a seguir melhor identifica o recurso municipal orçado para as ações da Proteção Social Básica e Gestão dos serviços do PAIF nos anos citados acima. Recursos destinados a manutenção dos serviços ofertados pela proteção social básica nas 06 unidades de CRAS, valores que se somam aos cofinanciamentos estaduais e federais para a realização das ações, pagamento da equipe técnica e manutenção da estrutura física e aquisição de equipamentos.

Quadro 5 – Orçamento municipal para a oferta dos serviços do PAIF 2020-2021

<b>Programas</b>	<b>Valor (R\$) 2020</b>	<b>Valor (R\$) 2021</b>
Gestão dos Serviços de Proteção e Atendimento Integral a Família – PAIF	40.000	38.000
Gestão dos serviços da Proteção Social Básica – PSB	1.218.000,00	1.381.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>1.258.000,00</b>	<b>1.419.000,00</b>

Fonte: LOA Aquiraz 2020-2021.

Diante de tudo que já foi exposto aqui, e legitimando a falta de recursos, o local onde foi aplicada a pesquisa, o Centro de Referência de Assistência Social-CRAS, localizado na Sede do município de Aquiraz, embora espaço descentralizado da Política de Assistência Social, com atendimentos aos usuários, podendo ser indivíduos e famílias, em situação de vulnerabilidade social, seja pelo precário acesso aos serviços públicos, ou fragilização dos vínculos familiares, assim como pessoas com deficiência, pessoas idosas em situação de vulnerabilidade social, beneficiárias ou não do Benefício de Prestação Continuada- BPC, durante a pandemia foi considerado um espaço sucateado, que necessitava de reformas e segurança para usuários e trabalhadores, mas que assim mesmo atendeu a toda a população nas ondas mais difíceis de contenção da pandemia.

O CRAS, que é o gestor da rede socioassistencial da proteção social básica, tem como objetivo oferecer o trabalho social as famílias vulneráveis dos territórios de referências, fortalecendo os vínculos familiares, com o Serviço de Proteção Integral a Família- PAIF, que facilita o acesso dos usuários da Assistência Social aos benefícios, programas e serviços da rede de proteção social, estimulando o protagonismo e autonomia dos usuários.

A procura por atendimento se dá de forma espontânea, por busca ativa, ou encaminhados pela rede socioassistencial, assim como também por outras políticas públicas. Buscando contribuir com a redução da pobreza, melhor acesso aos serviços públicos, prevenção de riscos sociais, e melhor qualidade de vida das famílias e indivíduos em situação

de vulnerabilidades sociais, domiciliadas nos territórios.

Seguindo os cadernos de orientação (2012) o Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família-PAIF é executado pelo CRAS, com foco desde a Primeira Infância, a criança, adolescente, adulto, idoso, mulher, pessoa com deficiência- PCD, povos tradicionais e originários, população LGBTQIA+. Além de também poder acontecer na modalidade domiciliar para idosos e PCD's, que embora não haja cofinanciamento dos recursos federais para esta modalidade, não impossibilita que haja a oferta dos serviços, desde que seja garantido o cofinanciamento com recursos próprios.

A execução do PAIF busca sempre a articulação com o território, o combate a todas as formas de violência, tendo em vista a proteção social, a universalidade do atendimento e a gratuidade dos serviços, além de fortalecer os usuários no enfrentamento as situações de vulnerabilidade, materializando a matricialidade sociofamiliar no âmbito do SUAS.

Dentre os pressupostos do PAIF (Brasil, 2012, p. 27), destacam-se: i) a família como modelo idealizado inexistente, mas sim famílias que resultam da pluralidade de arranjos e rearranjos, estabelecidos pelos integrantes; ii) a família deve ser apoiada pela proteção social de assistência social e ter acesso a condições para responder ao dever de sustento, guarda e educação de suas crianças, adolescentes e jovens à proteção de seus membros em vulnerabilidade, principalmente idosos e pessoas com deficiência; iii) o fortalecimento de possibilidades de convívio, educação e proteção social da família não restringe as responsabilidades públicas dessa proteção para os indivíduos e para a sociedade (Cronemberger, 2016, p. 273).

Mensurar o impacto da pandemia nas ações do campo de trabalho social chega a ser desafiador num país que prevalece a desigualdade social, com tantos acertos e desacertos, devendo respeitar a equidade na oferta dos serviços, de forma a combater além da desigualdade social, a de gênero, raça, etnia, de forma universal, numa perspectiva reduzida de articulação e buscando uma possível intersetorialidade no provimento dos serviços setoriais.

#### 4 AVALIAÇÃO DO PAIF DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19 E OS DESAFIOS VIVENCIADOS PELOS PROFISSIONAIS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Este capítulo fará uma abordagem ampla sobre o PAIF ofertado pelo CRAS, vinculado a Política de Assistência Social, por meio da pesquisa de campo realizada com os profissionais do SUAS que atuaram na linha de frente da oferta dos serviços do PAIF durante o período de 2019 a 2022, principais anos de contaminação do vírus, com rebatimentos socioeconômicos na vida das pessoas, aumento da demanda, redução da oferta de serviços do PAIF, carência de profissionais, momento de insegurança para trabalhadores e usuários.

Neste momento serão analisados os relatos dos profissionais que trabalharam no CRAS Sede nos anos de 2019 a 2022, e que de forma voluntária, participaram das entrevistas realizadas na pesquisa de campo, realizada em 2024.

Vejamos a seguir o quadro 6 que apresenta os recursos pactuados e respectivos valores que foram transferidos de acordo com o cofinanciamento da política de Assistência Social pelo governo federal durante a pandemia de Covid-19, nos períodos que serão analisados pela pesquisa.

Quadro 6 – Receitas do Fundo Municipal de Assistência Social Aquiraz 2019-2021

<b>Receitas- Fundo Municipal de Assistência Social - Município de Aquiraz - Ceará</b>			
<b>Programas</b>	<b>Valor (R\$) 2019</b>	<b>Valor (R\$) 2020</b>	<b>Valor (R\$) 2021</b>
COMPONENTE - PROGRAMA PRIMEIRA INFANCIA NO SUAS	310.482,75	356.340,00	201.114,00
BPC NA ESCOLA - QUESTIONARIO A SER APLICADO-BL	2.800,00	80,00	0,00
COMPONENTE - PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE – PAEFI	41.200,00	75.253,40	51.898,76
COMPONENTE - PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE – MSE	8.800,00	16.073,55	11.085,16
COMPONENTE - PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE - ABORDAGEM-SOCIAL	20.000,00	36.530,79	25.193,58
COMPONENTE - PISO DE ALTA COMPLEXIDADE I - CRIANCA\ADOLESCENTE	20.000,00	36.530,79	25.193,58
COMPONENTE - PISO DE ALTA COMPLEXIDADE I - CRIANCA\ADOLESCENTE	10.000,00	0,00	0,00
COMPONENTE - SERVICO DE CONVIVENCIA E FORTALECIMENTO DE VINCULOS	356.349,22	191.107,77	138.576,15
COMPONENTE - PISO BASICO FIXO	432.000,00	249.204,08	194.028,77

INDICE DE GESTAO DESCENTRALIZADA – IGDBF	437.719,21	373.395,02	361202,28
COFINANCIAMENTO DO SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA – PAIF	54.000,00	54.000,00	126.000,00
COFINANCIAMENTO DE BENEFÍCIOS EVENTUAIS	18.000,00	36.000,00	18.000,00
<b>RECURSOS REPASSADFOS APENAS DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19 2020</b>			
INCREMENTO TEMPORARIO AO BLOCO DA PROTECAO SOCIAL BASICA PARA ACOES DE COMBATE AO COVID-19	0,00	527.307,04	0,00
INCREMENTO TEMPORARIO AO BLOCO DA PROTECAO SOCIAL ESPECIAL PARA ACOES DE COMBATE AO COVID-19	0,00	157.500,00	0,00
ACOES DO COVID NO SUAS PARA EPI - PORTARIA 369	0,00	137.550,00	0,00
ACOES DO COVID NO SUAS - PARA ACOLHIMENTO - PORTARIA 369	0,00	165.600,00	0,00
<b>INCENTIVO ESTADUAL DE PREMIAÇÃO DO CRAS 2021</b>			
INCENTIVO FINANCEIRO PARA PREMIAÇÃO AOS CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS	0,00	-	150.000,00
REPASSE MUNICIPAL	5.467.270,85	6.265.892,40	7.111.697,69
<b>TOTAL</b>	<b>7.178.622,03</b>	<b>8.678.364,84</b>	<b>8.413.989,97</b>

Fonte: Sistematização elaborada pela autora, com base nas seguintes fontes:

Receita Origem Federal: <https://aplicacoes.mds.gov.br/suaswebcons/restrito/execute>

Fonte: Receita Origem Estadual: <https://cearatransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia>.

Fonte: Receita Origem Municipal: <https://www.governotransparente.com.br>

#### 4.1 O CRAS Sede em Aquiraz

Quanto à unidade de atendimento da Assistência Social, o CRAS Sede, é constituído por estrutura física, recursos humanos e serviços que atendem a NOB/SUAS, NOB/RH, e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Esta unidade de atendimento socioassistencial foi implantado no município em 01 de julho de 2004, inicialmente com Sede na Rua Francisca Faustino de Castro, s/n, compartilhando a sede com o Centro de Referência do Idoso, e posteriormente instalado na antiga sede do Projeto ABC, construído com o recurso do PROARES no município, localizado na Rua João Lima, s/n, Gruta, próximo a creche Criança Feliz, no centro de Aquiraz.

Com sede própria, que possibilita as reformas e melhorias para o atendimento técnico da Assistência Social aos seus usuários, o CRAS possui espaço amplo com salas para atendimento individualizado, atendimento em grupo, sala exclusiva de coordenação, refeitório, quadra, banheiros para usuários e para a equipe técnica, além de sala para

atendimento em grupo e brinquedotecas, um espaço lúdico para atendimento de crianças de 0 a 06 anos de idade. Apesar da estrutura, o prédio necessita de pequenas reformas e melhorias, com a cobertura da quadra esportiva, a acessibilidade dos espaços em conformidade com as normas da ABNT, assim como também um melhor investimento em equipamentos novos, mobiliários, climatização, nova placa de identificação e a recomposição da equipe.

Aquiraz, por ser uma cidade de médio porte, habilitado como gestão plena, por firmar parceria e colaboração com unidade de acolhimento para crianças e adolescentes, por meio de legislação específica, em conformidade com o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil- MROSC, e em conformidade com o número de habitantes, cada CRAS tem capacidade de atendimento até 1.000 famílias, em conformidade com o pacto federativo, e garantindo a estrutura acessível, embora parcialmente, para cadeirantes. Este por sua vez possui rota de acessibilidade parcial que facilita o acesso dos usuários cadeirantes, e também está implantado em localização que facilita o acesso pelos usuários dos territórios.

O quadro a seguir estabelece o porte do município em conformidade com o número de habitantes, estabelecido pela NOB/SUAS:

Quadro 7 – Distribuição do porte do município pelo número de habitantes – Aquiraz – 2024

Porte do Município	Nº. Habitantes
Pequeno Porte I	Até 20 mil habitantes
Pequeno Porte II	De 20 a 50 mil habitantes
Médio Porte	De 50 a 100 mil habitantes
Grande Porte	De 100 a 900 mil habitantes
Metrópole	Mais de 900 mil habitantes

Fonte: NOB/SUAS (Brasil, 2005).

Por ser considerado Aquiraz cidade de médio porte, pelo número de habitantes, cada unidade de atendimento da assistência social do município referencia até 5.000 famílias de seu território, e tem capacidade de atendimento de até 1000, desde que estabelecida a relação com o número populacional. Na extensão dos territórios foram implantados 06 unidades dos CRAS nos locais considerados de maior vulnerabilidade social, entre eles Prainha, Indígena, Sede, Fagundes, Camará e Justiniano de Serpa.

Durante a pesquisa foi percebida a necessidade de adequação do espaço físico com mobiliários, biblioteca básica, aparelhos de som e comunicação, impressoras, aparelhos telefônicos, computadores, notebook, e automóveis, que facilitam o deslocamento da equipe no território durante as visitas domiciliares, para o acompanhamento e atendimento dos usuários com os serviços ofertados no território de abrangência.

Sendo assim, de acordo com as normativas, além de estrutura preservada, cada CRAS deve possuir equipe técnica de referência e coordenação exclusiva, composta por assistentes sociais, psicólogos, agente administrativos, visitantes e orientadores sociais, profissionais de nível médio e nível superior, responsáveis pelo atendimento social e de preferência servidores efetivos de carreira, atendendo ao horário de funcionamento de 8h por dia, estabelecidos das 08 às 17h, de segunda a sexta feira, exceto nos feriados e dias santos, conforme calendário cívico, e decretos municipais.

São atribuições dos profissionais de referência dos CRAS, a acolhida aos usuários, o planejamento e a implementação do serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família-PAIF, mediação de grupos, atendimentos particularizados, visitas domiciliares, apoio técnico aos orientadores sociais e aos usuários dos grupos dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos- SCFV, aos visitantes e famílias do Programa Criança Feliz- PCF, acompanhamento técnico aos beneficiários em situação de descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família- PBF, busca ativa constante no território que contribuem na identificação das vulnerabilidades e possibilidades de elaboração de planejamentos de trabalho de forma coletiva, assim como o fortalecimento das potencialidades existentes no território.

No Centro de Referência são executados Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos- SCFV, serviço que prevê ações Intergeracionais e heterogêneas na composição de grupos conforme os ciclos de vida, com a participação prioritária de egressos do trabalho infantil, de cumprimento de medidas socioeducativas, com caráter preventivo e proativo, com a participação das famílias atendidos pelo PAIF. Para isso é indispensável o contato com as famílias através da acolhida, convivência familiar, brincadeiras que estimulam a sociabilidade, a inclusão e a troca de informações. Estimulando as potencialidades, a formação cidadã, o acesso ao mundo do trabalho, a arte-cultura, o esporte e o lazer.

O trabalho social executado com as famílias, segue as diretrizes nacionais, de acordo com Cronemberger (2016) conforme orientação técnica e práticas de conhecimento profissional.

- a) de consciência crítica e espírito pesquisador por parte dos profissionais;
- b) do conhecimento do território- suas potencialidades, recursos, vulnerabilidades, relações estabelecidas, de modo a realizar uma ação preventiva e proativa;
- c) da adoção de abordagens e procedimentos metodológicos apropriados para o cumprimento dos objetivos do serviço;
- d) de estudo e análise permanente dos conceitos fundamentais, tais como: família e território, nas abordagens sociológica,

antropológica, econômica, psicológica, entre outras, cuja compreensão é essencial para a implementação qualificada do PAIF (Brasil, 2012, p. 12).

O CRAS foi a unidade escolhida como lócus da pesquisa, diante da facilidade do acesso da população em busca de atendimento da assistência social durante a pandemia de Covid-19, atendendo a maior demanda por benefícios e proporcionando as ofertas dos serviços para a população mais vulnerável. No auge da primeira onda da doença em 2020 as demais unidades de atendimento ficaram fechadas conforme recomendações do governo federal, com atendimentos exclusivamente remotos.

Para as equipes técnicas a carga horária de funcionamento foi reduzida e as ofertas dos serviços, programas, projetos e benefícios eventuais aconteceram de forma adaptada, conforme a demanda, urgência e disponibilidade dos serviços. Todos os serviços foram disponibilizados pelas equipes dos territórios embora reunidas no CRAS Sede e seguindo escalas previamente planejadas conforme o plano de contingência da pandemia.

Atendendo a legislação todas as unidades são coordenadas por profissionais de nível superior, e no caso do CRAS sede, uma Assistente Social, servidora efetiva de carreira, que é responsável pela coordenação e todo o trabalho de gestão do território.

São atribuições do coordenador da unidade, acompanhar, articular e avaliar a implementação das ações executadas pelo CRAS, sejam eles programas, projetos, serviços ou benefícios concedidos pela proteção social básica, com atividades planejadas junto a equipe técnica, atendendo a metodologia que deve ser utilizada para cada execução, além de efetuar ações de mapeamento e articulação do território, participar da elaboração, acompanhar e avaliar os fluxos e procedimentos para garantir a referência e a contra-referência, coordenar o preenchimento dos sistemas de informações de atendimento mensal, como o Relatório Mensal de Atendimento-RMA, assim como o censo SUAS anual. Também são atribuições as articulações intersetoriais, a participação em reuniões com a equipe de gestão, além de averiguar as necessidades de capacitações para as equipes técnicas sempre que necessário.

Portanto, para além das suas atribuições salientamos a importância do Planejamento Municipal de Assistência Social, como um instrumento de gestão, e a necessidade da construção e atualização dos diagnósticos das realidades de cada território, mapeando as coberturas de atendimentos da rede socioassistencial, o reconhecimento de suas diretrizes, prioridades, metas, ações, monitoramento e avaliação, previstos pela LOAS e desafios para a descentralização dos serviços socioassistenciais.

Estão lotados no CRAS sede atualmente 28 profissionais, sendo 09 profissionais com ensino superior, psicólogos, assistentes sociais, 17 profissionais com ensino médio, como

orientadores sociais, agentes administrativos, cadastradores do cadastro único e visitantes sociais, 02 além do profissional de nível fundamental, vigia noturno, cozinheira e auxiliar de serviços gerais servidores, do total 03 com vínculos efetivos, 24 contratados 01 comissionado.

Entre os profissionais lotados no CRAS, alguns deles residem em Aquiraz e outros em Fortaleza. Aos efetivos, são concedidos os direitos trabalhistas como vale transporte, que favorece o deslocamento dos servidores ao seu local de lotação, vale alimentação, férias, entre outros, já em relação aos contratados, os tais benefícios citados não são concedidos e é estabelecido vínculo temporário conforme contratação, enquanto os comissionados, são de livre nomeação e exoneração pelo gestor municipal, com direito a férias e 13º salário.

Em Aquiraz, com a pandemia foi necessário intensificar o atendimento da assistência às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social. Por isso foram previstas ações urgentes para minimizar as consequências negativas ocasionadas pela Covid-19, focadas no enfrentamento a pobreza e a sobrevivência da população mais vulnerável. As ações aconteceram de formas pontuais e não articuladas entre os governos, pois o avanço da demanda e a procura acelerada por atendimentos da assistência, exigiram do município recursos financeiros desproporcionais ao orçamento proporcionado pelo desfinanciamento da política pelo governo federal, que retardou e colocou em risco a oferta dos serviços e benefícios imediatos à população.

Em se tratando dos recursos municipais, em Aquiraz as análises dos Planos de Ação dos anos de período de avaliação da pesquisa, 2020, 2021 e 2022, permitiu identificar o crescimento da destinação dos recursos próprios para execução das ações mesmo nos períodos de maior manifestação da doença, em tempo de desfinanciamento e aumento da demanda, estando destinado os seguintes valores de recursos próprios nos anos de 2020 um valor de R\$ 50.000,00, em 2021 um valor de R\$ 189.000,00 e em 2022 um valor de R\$295.000,00, portanto recursos orçado para o desenvolvimento de as ações socioassistenciais exclusivamente para PAIF, desde a manutenção das estruturas físicas das unidades, o pagamento de profissionais e também o custeio das ações.

O acelerado crescimento da demanda por Assistência Social, somado a redução dos recursos e a fragilidade da rede de atendimento da assistência, diante da falta de continuidade dos serviços, assim como, também a desconexão entre as novas iniciativas e ofertas que surgiram durante a pandemia se comparado ao que estabelece a política pública. Inclusive no tocante a estrutura física, recursos humanos, equipamentos de proteção individual, ofertados pelas unidades de atendimento durante as ondas de Covid-19, período de

total fragilidade do SUAS não só em Aquiraz, mas no Brasil como um todo.

## 4.2 O perfil dos entrevistados

Por meio do trabalho de campo, a pesquisa foi realizada com os profissionais do SUAS que atuaram na linha de frente do COVID-19, alguns remanejados, mas todos os servidores efetivos, lotados no CRAS Sede, dentre eles uma representante da gestão, Diretora da Proteção Social Básica, profissionais que atuaram diretamente com os usuários no período de recorte de anos dessa pesquisa.

Foram entrevistados 3 profissionais do SUAS, 1 técnica de gestão e 1 agente administrativo, todos servidores efetivos do município, desde os anos de 2006 e que ainda estão compondo a equipe de profissionais da Assistência, alguns ocupando cargos diferentes dos exercidos por eles durante a pandemia. Quanto ao sigilo da participação dos funcionários, foi garantido o anonimato de suas identidades, associadas a nome de flores, e as entrevistas ocorreram na Sede da Secretaria e na Unidade do CRAS Sede, nos atuais locais de lotação dos servidores participantes desta pesquisa.

Participaram das entrevistas Girassol, Flor de Lotus, Flor do deserto, Margarida, e Trevo, pessoas contantes no CADSUAS, e que já atuaram em outras unidades de atendimento da Assistência Social, como Centro de Referência Especializado de Assistência Social, Direção da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, Programa Criança Feliz, Coordenação de Benefícios Eventuais, e outros CRAS como indígena e Camará. São profissionais de nível superior, que durante a pandemia trabalhavam com carga-horária de 15h, e que aderiram a ampliação para 30h em 2024, além do profissional de nível médio com carga horária de 40h semanais.

Entre os entrevistados 02 residem em Fortaleza, 02 em Aquiraz, e 01 em Cascavel. O que facilitou o deslocamento e o acesso as unidades durante a pandemia, quando estavam reduzidas a oferta de transporte público. Estes profissionais afirmaram vir em carros próprios, garantindo a agilidade no acesso ao CRAS, ou a sede da Secretaria.

Do total de pessoas entrevistadas, três Assistentes Sociais formadas pela Universidade Estadual do Ceara, uma Psicóloga formada pela Universidade de Fortaleza e uma em Recursos Humanos pelo CETREDE. Dentre estes, uma possui título de Mestre em Serviço Social, questão social e trabalho também pela Universidade Estadual do Ceará, e é especialista em Serviço Social, Políticas Públicas e Direitos Sociais, uma outra possui duas especializações em Gerontologia Social, pela UECE e FAMETRO, e a outra entrevistada

possui especialização em Neuropsicologia pela Unicristhus.

### **4.3 Reflexões sobre o contexto da política pública avaliada e a pesquisa de campo realizada junto aos profissionais do SUAS**

A pesquisa tratou de política social na concepção de Behring (201), que a desvinculou de uma relação de exclusividade de ação particular do estado ou totalmente responsabilizada pelo trabalhador e a associou ao capitalismo, implementada pelo Estado, relacionada as classes sociais, quando o capitalismo faz referencia a força do trabalho como mercadoria, mas que surgiu, segundo Vasconcelos (1988) como forma reguladora de conflitos.

Segundo Dias e Matos (2017), diferente da política pública associada ao produto de ação do Estado, sem uso da violência, ou coerção, sendo o Estado o próprio objeto ou sujeito da ação, representado pela sociedade política, prioridade na garantia de direitos, pensando-se no coletivo e não no indivíduo, único e independente.

Portanto, para melhor entender a Política de Assistência Social, como política pública, de interesse da população, que atende e atendeu ao seu caráter essencial que se configurou durante a pandemia, quando consequentemente passamos por um aumento considerável nas condições de vulnerabilidades sofridas pela população, relacionada ao desemprego, a fome, e a insegurança na infecção do vírus, fazemos uso das análises de Raichelis (1997) que trata a relação da refração da questão social estabelecida entre Estado, privado e organizações não governamentais.

#### ***4.3.1 A trajetória do PAIF e a sua prática durante a pandemia da Covid-19***

O PAIF, vinculado a Política de Assistência Social, que na pandemia passou a ser configurada como essencial, intensificando o compromisso entre as três esferas de governo e a população que dela necessita, é ofertado pelos CRAS, buscando garantir a proteção social dos indivíduos.

Seu alcance pelos usuários foi permitido por meio da rede socioassistencial, seguindo estratégias e atendendo a grande demanda populacional que passou a necessitar de assistência, em meio a uma epidemia, em situação de calamidade pública, urgente e emergente para grande parte de seus usuários. Gerida pelo Estado e fiscalizada pelo controle social com a participação da sociedade civil, representada pelos trabalhadores do SUAS e

usuários dos serviços ofertados pela política pública.

Parte desta demanda está associada a alienação do trabalho, a tecnologia, a acumulação do capital, a globalização, e a flexibilização do trabalho, que segundo Antunes (1996), estão correlacionadas a racionalidade produtiva, e ao que Sposati (2009) definiu como negação da cidadania e conseqüentemente o agravamento das conseqüências da questão social, que surgem como sequelas de um sistema de exploração e de desigualdade social.

Aqui no Brasil, segundo Faleiros (1991) embora o alcance das conquistas sociais, e a Constituição Federal de 1988, não são sinônimo de garantia de direitos e nem de bem estar social para todos. Isso porque, embora atualmente o Estado assuma parte de sua responsabilidade com as despesas sociais dos indivíduos, como a Assistência Social, a universalização dos serviços ainda se restringe aos que dela necessitam.

As análises nos permitiram identificar que com a pandemia tudo isso se tornou ainda mais evidente, quando responsabilizou o Estado e o indivíduo pelas condições de pobreza, como referenciado por Teixeira (2016), um país com raízes conservadoras e dominantes, predominantes na herança do povo desde a sua colonização. Atualmente, embora tenhamos hoje, um Estado defensor dos interesses públicos, a Assistência Social, que passou tantos anos em luta pelo fim do assistencialismo e da caridade, no Brasil não estava preparada para o desastre da COVID-19, pois nas palavras dos entrevistados “*nada continuou como era antes*”.

A atuação profissional dos trabalhadores do SUAS para a oferta do PAIF, nos anos de 2019 a 2022, período marcado pelas primeiras ondas de covid-19, recorte de tempo de avaliação dessa pesquisa, foram marcados por transformações e adaptações na nova rotina de trabalho, em relação ao exercício da oferta dos Serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família, pois trata-se da pandemia que chegou ocasionando fortes efeitos sobre a Política de Assistência Social ao ser caracterizada como atividade essencial, adaptada, gerenciada e ofertada aos usuários nas diversas formas conforme os direcionamentos por cada ente de governo.

O PAIF que não surgiu com a tipificação dos serviços do SUAS iniciou nos anos 2000 e passou por transformação em seu nome, teve como projeto piloto em 2001 o Programa Núcleo de Apoio à Família, em 2003 se lançou como Plano Nacional de Atendimento Integral à Família- PAIF, e em 2004 passou por aprimoramento que se adequou as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, embasado pelo caderno de orientação lançado em 2012, por meio da portaria nº 78 de 08 de abril de 2004, instituído como Programa de Atenção Integral à Família- PAIF, e por meio do Decreto nº 5.085, de 19 de maio de 2004 passou a ser

ação continuada da assistência social, ofertada pelos CRAS.

Dadas as modificações definidas pelos parâmetros utilizados para recursos de financiamento da Política de Assistência Social, só depois, em 2009, com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais aprovada, passou a ser denominado Serviço de Proteção Integral à Família-PAIF, em atendimento a Lei Orgânica de Assistência Social que se caracteriza por sua continuidade, suas intervenções vão para além do atendimento as vulnerabilidades socioeconômicas, focando em atendimentos objetivos e subjetivos, na busca constante da proteção social dos indivíduos, concretizado e fortalecido por meio do apoio e amparo do poder público em garantir a oferta dos serviços com qualidade a seus usuários. O PAIF então tem como objetivo:

[...] “prevenir situações de risco social, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”. Ou seja, atua de forma preventiva, protetiva e proativa, reconhecendo a importância de responder às necessidades humanas de forma integral, para além da atenção a situações emergenciais, centradas exclusivamente nas situações de risco social. (Brasil, 2012, p. 13).

Este serviço, em suas ações continuadas com as famílias busca a proteção social básica, e para isso faz-se necessário traçar meios de emancipação e superação das vulnerabilidades representativas no meio familiar, e que estabelecem as dificuldades de acesso das famílias na garantia de direitos básicos como a alimentação, o trabalho, a habitação, a educação, a saúde e o convívio familiar e comunitário, situações consideradas vulneráveis por diversas questões sociais, entre elas a pobreza, a ausência de renda, a discriminação por meio das relações de gênero, deficiência, além da falta de acesso as políticas públicas. Portanto são vistas como questões que dificultam o acesso das pessoas aos seus direitos básicos e que, portanto necessitam da proteção do Estado.

A pesquisa em tela refere-se ao contexto agravado pela pandemia, como foi visto nas análises dos documentos, como o Relatório das Nações Unidas, quando o Brasil voltou ao mapa da fome, situação reconhecida por Fao *et al.* (2023) como insegurança alimentar, agravada pela pobreza, miséria e desigualdade de renda, que já vinha aumentando conforme os dados do IPEA (2021), dados já apresentados nesta dissertação. Analisando como pobres aqueles que segundo Rocha (2006) não conseguem custear sequer suas necessidades básicas e necessárias como as nutricionais.

Dados publicados pela pesquisa da Fundação Getúlio Vargas- FGV social, realizada em 2023, que uniu dados da Pnad contínua e a base de dados do Imposto de Renda

da Pessoa Física (IRPF) revelam que assim como o mapa da fome, podemos analisar o mapa da riqueza, quando o grau de concentração de renda, identificado pelo índice de gini, nos revela o aumento da desigualdade social entre os brasileiros quando na pandemia, mesmo com o auxílio emergencial, chegou a alcançar 0,7068, quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade entre os mais pobres e os mais ricos, que atingiu principalmente a classe média, pela perda dos empregos, por ficarem fora das “ajudas” do governo. Enquanto 1,5% dos mais ricos tiveram perdas financeiras 4,2% da classe média perderam rendimentos, população que não estava nas condições de pobreza, foram os novos usuários da política da assistência no período pesquisado da pandemia.

Para o perfil de atendimento socioassistencial público do PAIF fica o desafio da oferta dos serviços pós pandemia, em um novo panorama de benefícios do governo até a população que dele necessita. O novo Programa Bolsa Família que passa a atender com um benefício de um valor de R\$600,00, acrescidos aos outros benefícios, Federais, Estaduais e municipais. Na busca constante de atender a demanda da população, recuperar a economia e avançar na segurança alimentar e nutricional, na tentativa de reduzir com a pobreza e a miséria do país, readaptações do trabalho, readaptação dos serviços, intensificações das ações, das atividades que já eram estabelecidas pela assistência social, junto aos usuários e a população que buscam por atendimento social foram realizadas.

Observando os cadernos de orientação do Governo Federal, publicado em 2012, destacam como principais ações do PAIF o trabalho de forma subjetiva, respeitando a individualidade de cada membro da família, sujeitos e capazes de mudanças a partir da participação social, garantindo e respeitando seus direitos para processos de transformação, proporcionando as famílias acompanhadas nos espaços para trocas de experiências, expressão de dificuldades e reconhecimento de possibilidades.

Dessa forma o PAIF que se apresenta como o centro da rede de atendimento da Proteção Social Básica, que busca manter a matricialidade sociofamiliar, assim como a garantia da primazia da responsabilidade do Estado na sua condução, conforme preconiza a Política de Assistência Social, prevista pela Constituição Federal e estabelecida pela Lei Orgânica de Assistência Social, de forma unível e gratuita, agora de forma dinâmica passa a atender a uma população ainda maior.

De forma estratégica o PAIF integra todas as ações relacionadas aos serviços, programas e benefícios socioassistenciais, potencializados através da política de assistência social presente nos territórios de maior situação de vulnerabilidade social. E sua importância é associada ao protocolo de gestão integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de

Renda, aprovada pela Resolução da CIT nº 07, de 10/09/2009 no âmbito do SUAS, que norteia sua estrutura e funcionamento, e busca assegurar a garantia dos serviços, a oferta dos benefícios, vinculando a segurança de renda a segurança de acolhida, convívio familiar e comunitário, e, principalmente, o desenvolvimento de sua autonomia previsto pela Política de Assistência Social.

Contrariando ao que estabelece a normativa acima citada, a pesquisa apontou por 04 dos entrevistados, com exceção apenas do profissional de nível médio, agente administrativo, a falta de proteção, de prevenção e a não proatividade necessária no atendimento junto aos mais vulneráveis. E todos os 05 entrevistados relataram que a política de assistência social não previu com antecedência atividades que pudessem ser realizadas diante da necessidade de atendimento em massa a população, situação pandêmica e de desastre, urgência, emergência, em meio a situação de calamidade pública declarada.

Observando os novos parâmetros publicados já em 2020, ao se iniciarem no Brasil os primeiros casos de covid-19, que se agravou rapidamente, surgiram portarias que subsidiavam as novas formas de trabalho lançada aos profissionais do SUAS, assim como as readequações do trabalho de forma geral a serem adaptadas em atenção a oferta dos serviços do PAIF junto aos usuários da Política de Assistência Social, como o decreto nº 10.316, de 07 de abril de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020 que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente do novo coronavírus, tal documento subsidiou a elaboração do Plano de Contingência da Secretaria do Trabalho e Assistência Social de Aquiraz.

O documento se tornou urgente e necessário para a execução da oferta dos serviços do PAIF, assim como para subsidiar o novo reordenamento da prática profissional dos trabalhadores do SUAS, priorizando a oferta dos serviços considerados fundamentais para os usuários da Política de Assistência Social, caracterizado por sua interdisciplinaridade configurada entre as duas esferas de políticas públicas responsáveis pelas ofertas dos serviços do Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde, que seguiam com suas recomendações e estratégias de contenção da doença, estabelecidos pela Organização Mundial da Saúde, somados as três esferas de governo, parceiras e fundamentais para cada região.

Atendendo ao seu principal objetivo, o Plano de contingência municipal, tinha como principal objetivo nortear a oferta da Política de Assistência a população de Aquiraz que dela necessitavam, além da adoção de medidas que buscavam minimizar os riscos de contaminação. A partir daí se estabeleceram os fluxos de atendimento dos serviços do PAIF

em cada unidade de oferta de serviços socioassistenciais, foram estabelecidas medidas relacionadas a oferta dos serviços, a contenção da transmissão do vírus, a concessão de benefícios eventuais, a articulação com a rede de forma interdisciplinar, saúde e assistência social, assim como a aquisição dos materiais fundamentais para o período da pandemia, como Equipamentos de Proteção Individual - EPI, e aparelhos eletrônicos para a nova forma de atendimento, necessários para o novo cotidiano enfrentados pelos profissionais do SUAS.

Seguindo o Decreto Federal nº 10.282 de 20 de março de 2020, que estabelece a Política de Assistência Social como essencial, e também seguindo as recomendações das autarquias federais que regulamentam as profissões de Psicologia e Serviço Social, os profissionais que compõe a equipe de referência das unidades de atendimento da assistência social, remodelaram suas práticas que até então seguiam as atividades conforme aos cadernos de orientações dos CRAS, produzidos pelo governo federal, estabelecem os serviços relacionados ao fortalecimento, a prevenção e a promoção, dos usuários, caracterizado como antecipador a ocorrência de situações de vulnerabilidade social. Estabelecendo a família num lugar de fortalecimento de vínculos e de construção de identidade, mas ao mesmo tempo não descartando suas possibilidades de reprodução de desigualdades e violências.

São concretizadas ações individuais e coletivas de forma planejada e avaliada, com dimensões inovadoras que despertam nos participantes a troca de experiências e de valores. O PAIF chega até a família por meio do atendimento individualizado de seus membros, ou de forma coletiva, através das acolhidas, ações comunitárias e oficinas, que durante a pandemia foram suspensas pelo contágio da doença.

Em Aquiraz, o PAIF é ofertado pelas 06 unidades de atendimento da Proteção Social Básica, CRAS, e as equipes de profissionais de referência atendem aos critérios da política de assistência social e em conformidade com o porte do município, portanto são constituídas por um coordenador, quatro técnicos de nível superior e quatro técnicos de nível médio. Suas atribuições são estabelecidas conforme o nível de escolaridade, com os atendimentos individualizados sob a responsabilidade da equipe de nível superior, falo em relação aos acompanhamentos familiares, e também a participação nos planejamentos das atividades a serem realizadas pelos serviços ofertados nas unidades.

Nos cadernos de orientações estão especificadas suas principais atribuições, entre elas estão: conhecer as famílias em situação de vulnerabilidade social residentes em seu território de referência, prioritariamente os beneficiários do BPC, PBF e outros benefícios, além de identificar suas potencialidades; o acolhimento dos usuários; os atendimentos particularizados; as visitas domiciliares; a realização de atividades coletivas e comunitárias no

território; os encaminhamentos quando necessário, tendo em vista a garantia de direitos e o acesso aos serviços ofertados pela rede socioassistencial e demais políticas públicas, assim como identificar os critérios de inserção dos usuários nos serviços ofertados.

Somadas a essas responsabilidades dos profissionais estão, o assessoramento aos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, programa criança feliz, e acompanhamento dos grupos existentes desde seu planejamento, execução das atividades e sua avaliação, o planejamento das atividades realizadas nos CRAS, a avaliação dos resultados junto as famílias e a informatização dos atendimentos em seus acompanhamentos, cada serviço executado pelo PAIF, registrados em sistemas municipais, estaduais e federais.

Portanto o PAIF foi implantado em Aquiraz em 2004, inicialmente no CRAS localizado na Sede do município, com equipe reduzida, uma Assistente Social, um Psicólogo e um Agente Administrativo, profissionais contratados, com carga-horária de 40h semanais, atendendo a população do território da sede e localidades vizinhas, e só posteriormente atendeu a territórios delimitados pelas vulnerabilidades e de acordo com as áreas de acesso a unidade.

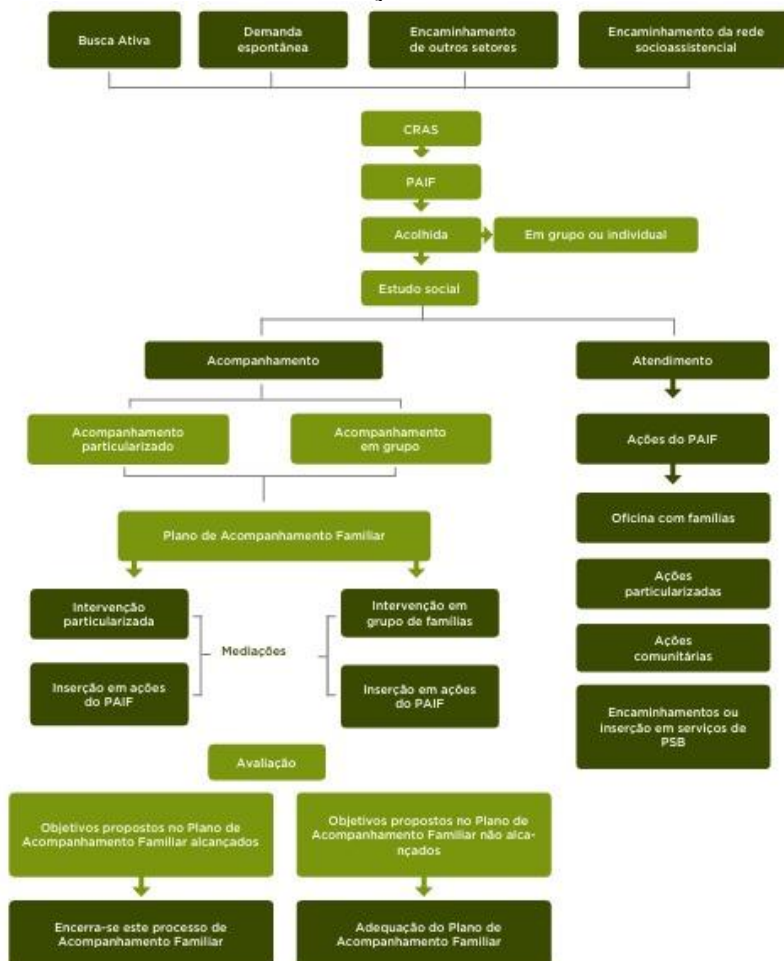
O PAIF, que na época inicial se caracterizava como programa e não como serviço, acontecia nos dois turnos de atendimento, com atividades individuais e em grupo, trabalhando a família, por meio do fortalecimento dos vínculos, acesso a rede socioassistencial, encaminhamento a outras políticas públicas e a emancipação para o mundo do trabalho.

Atividades como visitas domiciliares, encontros de grupos mensais, atendimentos individualizados e campanhas educativas de combate à exploração sexual, trabalho infantil e toda forma de violência contra criança, adolescente, mulher e idoso. Inicialmente os dados eram registrados apenas em livro de ata, pois ainda não existia sistema de registro mensal de atendimento, necessários hoje para a vigilância socioassistencial e elaboração de planejamento de ação das atividades a serem realizadas pela equipe da gestão junto aos profissionais de referência, com a participação dos usuários.

Para tais atendimentos e acompanhamentos, as famílias e indivíduos possuem diversas formas de acesso ao CRAS, que vão desde a busca ativa, a demanda espontânea, encaminhados por outros setores e encaminhados pela própria rede socioassistencial, agora estabelecidos pelos cadernos de orientações do PAIF que subsidiam os trabalhos dos profissionais, orientando e norteando a execução dos serviços e o caminho a ser seguido.

Vejamos o fluxo a seguir, de acordo com os cadernos de orientações, que melhor especifica as formas de acesso e os serviços ofertados aos usuários através do CRAS.

Figura 2 – Fluxo de oferta dos serviços do PAIF



Fonte: Caderno de Orientações do PAIF – edição 2012.

O SUAS, instituído para atender a Política de Assistência Social, passou a ser visto como peça fundamental no cenário da Proteção Social, zelando pela vida, prevenindo danos e riscos sociais, buscando garantir à sociedade justiça e equidade, estabelecidos pela Norma Operacional Básica da Assistência Social em seu artigo 4, onde estão estabelecidas as seguranças afiançadas no SUAS: acolhida; renda; convívio ou vivência familiar, comunitária e social; desenvolvimento de autonomia, apoio e auxílios.

São identificados os serviços que exigem dos equipamentos estruturas físicas com acessibilidade, conforto e segurança, equipe de profissionais completa e qualificada, materiais, informações de referência, além da aquisição de benefícios para concessões conforme preconizado pela LOAS, com acesso aos benefícios continuados e a transferência de renda, mas acima de tudo buscando garantir a população a superação das vulnerabilidades sociais.

O Plano de Acompanhamento Familiar, melhor conhecido como PAF, é um dos instrumentos metodológicos utilizados pelo PAIF para planejar, executar, acompanhar e

avaliar as ações desenvolvidas. Construído pelos profissionais de nível superior, e a partir de suas análises técnicas e avaliações identificadas ao longo das intervenções ocorridas nos atendimentos junto as famílias, priorizando a superação de cada vulnerabilidade social identificadas em cada escuta qualificada entre técnicos e usuários, sendo necessário o conhecimento da trajetória familiar, o território, as suas vivências, as redes de apoio, e as potencialidades predominantes, sendo de fundamental importância a participação da família na estratégia de superação.

Conforme consta no caderno de orientação do PAF (2023) é de extrema importância definir a periodicidade dos encontros assim como garantir a efetividade do acompanhamento, podendo ocorrer semanal, quinzenal, mensal, mas proporcionando os encontros e assim o acompanhamento das famílias. É necessário ao técnico de referência o conhecimento, a habilidade e a qualificação, necessários para identificar as situações de vulnerabilidades sociais e riscos vivenciados pelas famílias, que surgem diante das refrações das questões sociais, dicotomizada pela relação capital e trabalho, manifestada pela violência, pobreza, desemprego, as quais são submetidas as famílias em acompanhamento. Sendo assim, utilizando-se do conceito de Marilda Yamamoto (2003) a questão social se refere ao:

Conjunto de expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade (Yamamoto, 2003, p. 27).

Daí a necessidade das concessões de benefícios eventuais suplementares e provisórios em virtude de nascimento, morte, vulnerabilidade temporária e calamidade pública, conforme preconiza a Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993- LOAS, podendo ser concedido por meio de pecúnia ou bens de consumo, desde que seja assegurada por lei municipal que o regulamente. No caso de Aquiraz a pesquisa documental identificou que no município a Lei nº 1.189, de 29 de junho de 2016, regulamenta a concessão de cestas básicas, vale transportes, auxílio funeral, auxílio natalidade, entre outros que possam surgir, desde que aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), o que facilitou a aprovação da concessão das *super cestas* durante a pandemia e tão utilizada pelos profissionais em atenção as pessoas acompanhadas pelo PAIF.

### ***4.3.2 O reordenamento do PAIF durante a pandemia de Covid-19, dito pelos profissionais do SUAS***

A pandemia com todos os seus reflexos sobre a população mais pobre e a urgência da necessidade de atendimento da demanda, afastou os profissionais da rotina de atendimentos e as formas de acesso as famílias, principalmente em relação ao controle das ações prioritárias elencadas no PAF das famílias em acompanhamento.

Todos os 05 profissionais participantes desta pesquisa, relataram em suas falas durante as entrevistas, que foram priorizados os atendimentos, imediatos e pontuais, com ações de combate à fome, estando as famílias e indivíduos expostos a outras formas de vulnerabilidades e riscos sociais, como as situações de violência e violação de direitos e discriminação, que surgiram durante a pandemia, ou de certa forma em virtude da pandemia de Covid-19, quando necessário a implementação da proteção social especial.

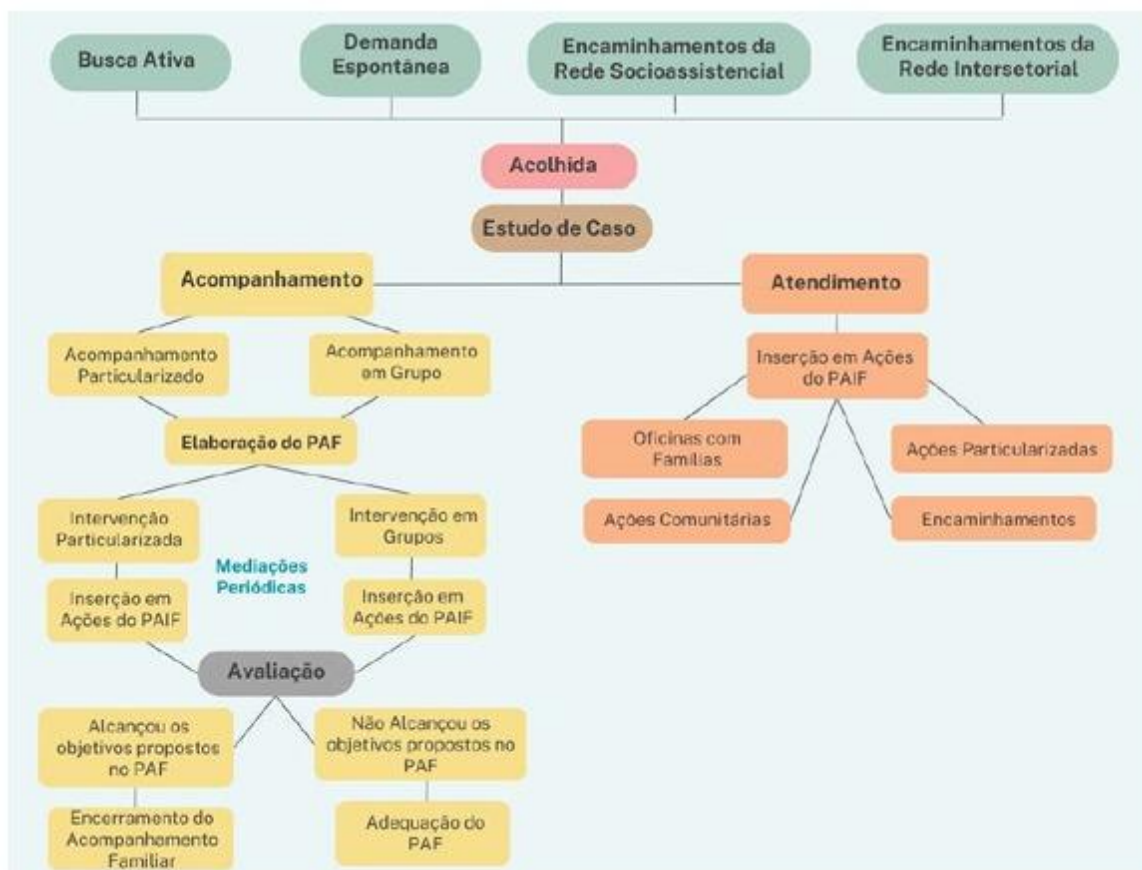
Os trabalhos em grupo foram suspensos, faltaram oportunidades de emprego, a população não tinha acesso a trabalhos formais, permanecendo apenas algumas informações, situação de desemprego que prevalecia nas demandas por assistência social. As famílias passaram a conviver com as dificuldades e as consequências imediatas da pandemia, como o desemprego, a falta de alimentação, a falta de condições habitacionais, a falta de recursos financeiro para o enfrentamento ao isolamento social.

Aqui utilizamos a concepção de Sposati (2009) e aproximamos a Política de Assistência Social a Política de Direitos Humanos em defesa pela vida, prevalecendo seus princípios de valores éticos e sociais, enfrentando qualquer forma de violência e risco social, em primazia pela vida. Portanto a necessidade dos atendimentos particularizados, as intervenções, os encaminhamentos a rede socioassistencial e se necessário também para as demais políticas públicas, desde que seja objetivo de alcance a superação da família e ou indivíduo.

Para melhor entendermos o atendimento e o acompanhamento dessas famílias, vejamos o fluxo a seguir estabelecido pelo caderno de orientação do PAF conforme a demanda identificada, e que durante a pandemia não foi utilizado pelos profissionais como prioridade no atendimento junto as famílias acompanhadas. Prevalecendo os atendimentos pontuais e para todos que buscavam pela Assistência, independente da classificação de renda, considerando então a vulnerabilidade e imediatividade das demandas por benefícios eventuais e outras formas de atendimentos.

Vejamos agora o fluxo de acompanhamento do PAIF e elaboração do PAF:

Figura 3 – Fluxo de acompanhamento do PAIF e elaboração do PAF



Fonte: Cartilha PAIF 2016

A pesquisa nos revela que a política de assistência social, configurada como política pública, vinculada ao tripé da seguridade social, de caráter universal e essencial em tempo de pandemia, em seu caráter emergencial busca romper com os paradigmas históricos que relacionam as vulnerabilidade como de responsabilidade exclusiva da família, tornando o Estado também responsável e garantidor desses direitos, desvinculando a pobreza de abordagens repressoras, buscando a prevenção, proteção social e amparo social a todos que dela necessitam.

O processo de pesquisa foi realizado por meio da pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, análise de documentos e as entrevistas realizadas na Sede do CRAS, campo de pesquisa deste estudo, sendo aplicada com os 5 profissionais efetivos, e que até hoje compõem o quadro de profissionais da Secretaria do Trabalho e Assistência Social de Aquiraz. Nesta sessão serão apresentadas os principais relatos e colocações dos entrevistados em relação aos serviços ofertados pelo PAIF durante o período avaliado.

Conforme o Plano de Contingência citado pelos 05 profissionais entrevistados durante a realização da pesquisa de campo, foram destacadas as principais providências

tomadas pela gestão, para atender as recomendações estaduais e federais em relação a oferta dos serviços, as orientações, as adaptações e readaptações do PAIF, como um todo relacionada aos atendimentos as demandas dos usuários.

Os atendimentos que antes da pandemia aconteciam de forma presencial, segundo os relatos do profissional entrevistado, Girassol, passaram a ser realizados por meio de agendamentos, por revezamento dos profissionais, por meio as reduções dos horários de funcionamento, quando passou a funcionar em um único turno para atendimentos, passando a operar as ações de segunda a quinta feira, das 08 às 12h, fazendo uso de aparelhos tecnológicos como telefones celulares e computadores, com fins de reduzir os riscos de aglomerações e consequentemente o aumento da contaminação.

Ainda segundo essa entrevistada, eram estabelecidos regimes de plantões para os trabalhadores, no primeiro momento concentrados na Sede da Secretaria, com a presença da equipe escalada para o dia, que tão logo passou a atender a população no equipamento da unidade de atendimento da Assistência Social, CRAS Sede. Nesta fase foram intensificadas as divulgações dos serviços, horários de atendimentos, assim como o reordenamento das ações, estando suspensos os grandes eventos, as oficinas e encontros em grupos. Algumas das atividades que aconteciam eram realizadas pelos trabalhadores mesmo com escalas reduzidas, em virtude do afastamento dos profissionais por pertencerem aos grupos de riscos, pelas comorbidades, pela faixa etária, ou por qualquer tipo de deficiências.

Em todas as atividades eram indispensáveis o uso de Equipamentos de Proteção Individual, a aquisição de material de higiene e limpeza, formas de segurança necessárias, urgentes e obrigatórias, de responsabilidade dos gestores, apesar de manter em alguns casos o atendimento de forma remota, estando presencial apenas em casos de urgência por situação de violência e gravidade, nestes casos acontecendo sempre de forma individualizada.

Todos os entrevistados afirmaram estar suspensas naquele período pandêmico, as visitas domiciliares, acontecendo apenas em casos de extrema necessidade, quando na maioria das vezes, ocorreram de forma remota, executadas pelos profissionais afastados dos serviços pelas comorbidades sofridas, responsáveis pelo atendimento online, e quando de fato presencial, mantendo o distanciamento e as recomendações entre os profissionais e os usuários assistidos.

Segundo a Diretora da Proteção Social Básica, os benefícios eventuais, como cestas básicas, destinadas aos usuários do PAIF, eram concedidas por meio de agendamento, pelo acesso remoto ou *in loco* quando relacionados aos casos de extrema urgência, no caso dos usuários ainda não acompanhados pelo serviço, mas que buscavam os atendimentos da

Assistência Social.

Com as recomendações dos governos foram sugeridas novas contratações de profissionais, aquisição de material de consumo, equipamentos permanentes, aberturas de acolhimentos institucionais provisórios, e ampliação de publicidade das ações e serviços ofertados pela política pública em relação a população, além do mais importante, a ampliação da segurança dos profissionais, com a garantia do mínimo recomendado com aquisição de Equipamentos de Proteção Individual para todos os trabalhadores da linha de frente desta política pública, sendo oferecido itens como mascarar N-95, além das máscaras cirúrgicas para proteção facial, boca e nariz, máscaras de tecidos reutilizáveis, laváveis, tamanho adulto, mascarar PFF2 com respirador semifacial descartável, com válvula de exalação, luvas látex e capotes tipo avental impermeável descartável. Já em relação a higiene pessoal e local, álcool em gel e líquido, sabonetes e desinfetantes, a se somar ao distanciamento e aos cuidados necessários com os EPI's possivelmente reutilizáveis.

A necessidade de criar estratégias coletivas foi citada por todos os 05 participantes desta pesquisa que os profissionais se desdobraram com novas práticas de superação e continuaram atendendo a população, mantendo a execução dos serviços, embora por meio de escala de trabalho diária com profissionais à disposição da população conforme suas possibilidades. Com relação aos trabalhadores com comorbidades, 02 profissionais do CRAS Sede, como citado anteriormente ficaram no atendimento remoto, online, executados de suas residências. Estes eram os técnicos responsáveis pelos serviços em relação as publicações nas redes sociais, contatos telefônicos, acesso as mensagens de whatsapp, utilizados pelo município, e em articulação com os profissionais da rede, período de difícil acesso entre as demais políticas públicas.

A criação de lista de transmissão foram utilizadas para viabilizarem os atendimentos, assim como o agendamento prévio e a rota de acesso dos profissionais de referência às localidades em conformidade com as demandas e as vulnerabilidades dos territórios, estratégias para a oferta dos serviços em todas as localidades vulneráveis do município.

Tudo isso por se tratar de vulnerabilidade ocasionadas por algo instável, conforme conceituado por Castel (2010), possível de mudança, associada na maioria das vezes com as questões econômica, e que pode vir a contribuir diretamente com os rompimentos de vínculos sociais, referindo-se diretamente as famílias no mesmo território que para Boudieu (2010) na expectativa de torna-los visíveis e reconhecidos, passando a ser referenciada pelo CRAS em conformidade com a PNAS (2005) quando se referiu da seguinte forma:

[...] as famílias que vivem em áreas caracterizadas como de vulnerabilidade, a partir de indicadores estabelecidos por órgão federal, pactuados e deliberados, famílias (que em situações isoladas e eventuais) que não estejam em agregados territórios atendidas em caráter permanente, mas que demanda do ente público proteção social, famílias de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada, de benefícios financeiros na forma de bolsa família, auxílios financeiros voltados a ações de erradicação do trabalho infantil, de bolsa para juventude, com adolescentes sob medidas socioeducativas, crianças e adolescentes sob medida provisória de abrigo e demais situações de risco (Brasil, 2005, p. 95).

A PNAD Covid-19 de propriedade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística apresentada ainda em 2020 mostrou o índice de desempregados em meio a pandemia, com cerca de 12,6% da população, 35,9% com redução de seus rendimentos, e 43% beneficiados com o auxílio emergencial, alta representatividade para um país em que milhões de brasileiros já estavam na situação de beneficiados por programas de transferência de renda, associados a questão da pobreza e desemprego.

Em Aquiraz, por exemplo, dados disponibilizados pela Coordenação Municipal do Cadastro Único, mostram que cerca de 11.231 famílias possuíam renda *percapita* de até R\$ 89,00, caracterizados como extrema pobreza em 2019, e cerca de 10.490 inscritos no cadastro único acusaram trabalhar por conta própria, dados de antes mesmo do período pandêmico, fatores importantes para os atendimentos, acompanhamentos e concessões prioritárias, em conformidade com os critérios fundamentais de acesso aos serviços do PAIF.

Conforme o Relatório de Gestão trimestral do ano de 2020, documento disponibilizado pela gestão da Secretaria do Trabalho e Assistência Social, em três meses de trabalho remoto, durante a primeira onda de Covid-19, foram realizados pelo CRAS Sede, 8.473 atendimentos via Whatsapp, além das concessões de 3.083 cestas básicas, 184 auxílio natalidade, 56 urnas funerárias e 485 vales transportes, somados aos programas estaduais como a entrega de vale-gás, que já no primeiro lote atendeu a 2.000 famílias em todo o território de Aquiraz.

Todos os 05 entrevistados relataram o aumento da população a procura por atendimentos da assistência social, eram pessoas que tão imediatamente se tornaram vulneráveis pelas perdas de bens materiais, diante do desemprego, pela perda dos entes queridos, alguns responsáveis financeiros, sujeitos as readequações das condições de trabalho, e de salários, e que se tornaram então público imediato da política em destaque, sendo necessário intervenções e atendimentos fundamentais e essenciais a preservação da vida da população, como o combate a fome.

Vista aqui na concepção CEPALINA<sup>9</sup>, citada no caderno de orientação produzido pelo governo federal na visão de Kaztman (2010) como resultantes da estrutura de oportunidades e capacidade dos seus territórios.

Foram relatados pelos entrevistados, profissionais de nível superior, as principais vulnerabilidades identificadas durante os atendimentos aos usuários do PAIF, relacionadas ao trabalho informal, como a precarização do emprego e a redução dos salários, tratada por Antunes (2020) como a falta de estrutura econômica para atender a imediatividade do desastre ocasionado pela pandemia de Covid-19, dentro da sociedade em especial nas relações familiares, na comunidade, nos grupos étnicos em todo os seus aspectos sociais. Por atingir aos indivíduos em seus aspectos físicos, humanos e sociais, a atingir as questões financeiras, a moradia, a saúde pública e conseqüentemente a necessidade e a dificuldade de acesso aos serviços básicos ofertados pela assistência social.

As vulnerabilidades na concepção de Cruz e Hillesheim (2016), estabelecidas para além dos aspectos individualizantes e probabilísticos quando relacionados aos riscos, mas em destaque a um estado temporário, como no caso dos trabalhadores dos segmentos relatados pelos entrevistados, como os bugueiros, profissionais ligados ao turismo, artistas de circos, profissionais da beleza, academia, artesãos, tantas vezes citados nas entrevistas, que passaram a necessitar dos serviços ofertados pelo PAIF e da política de assistência social como um todo. Mulheres, crianças, companheiros, todos agora dentro do mesmo domicílio em horário integral, devido ao lockdown e ao isolamento social, além dos óbitos nas famílias e a contaminação da doença, aumentando os riscos de forma geral, entre eles os casos de violências. Não necessariamente a vulnerabilidade social é sinônimo de pobreza, mas sim pode ser agravada pela situação econômica familiar, podendo se dar de forma instável e passageira.

Os resultados das entrevistas identificaram as fragilidades dos usuários na pandemia e foram associadas por todos, como algo complexo e multifacetado por se tratar de variáveis de indicadores que colocaram a população em risco, entre eles, o desemprego em massa, a falta de perspectivas de superação, a falta de acesso as demais políticas públicas, escolas, falta de leitos nos hospitais, ausência de serviços continuados nas diversas áreas de atendimentos da saúde, educação, assistência social e Ministério Público. Flor de Lotus e Trevo relataram as subnotificações nos casos das diversas formas de violências, assim como a

---

<sup>9</sup>Concepção CEPALINA: A concepção cepalina é um método analítico e um conjunto de ideias que orienta as ações da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). O pensamento cepalino é dinâmico e evolui de acordo com os desafios da região. <https://www.cepal.org/pt-br>

descontinuidade dos acompanhamentos de medidas socioeducativas, os serviços comunitários de fortalecimento de vínculos, a demora na retomada das aulas de ensino regular e a suspensão de alguns tratamentos psicossociais ofertados aos deficientes.

Está aí a necessidade ainda maior dos profissionais do SUAS, equipe de referência dos CRAS, no âmbito do PAIF, em atender a demanda de seus usuários, em conformidade com seus pressupostos éticos e utilizando-se de seus conhecimentos teóricos, metodológicos e operativos, mas que deveriam atender seus caracteres continuados.

A pesquisa mostrou claramente a descontinuidade das ações do PAIF e a não garantia dos serviços básicos, relacionadas as ações fundamentais ofertadas pelos serviços do CRAS, estabelecidos para além dos atendimentos com benefícios eventuais, concessão de Cestas Básicas, mas também atividades relacionadas ao acompanhamento familiar devendo ser ofertadas de forma permanente, ininterrupta, buscando a garantia da proteção social básica dos indivíduos.

Temporariamente estavam suspensas as atividades em grupos, as ações relacionadas a cultura, como atividades musicais, teatrais, danças, artes plásticas. Como foi dito por uma das entrevistadas, no período na função de Direção da Proteção Social Básica, o município dias antes de declarada da pandemia e estado de calamidade pública, realizou seleção pública para recomposição das equipes técnicas de referências das unidades de atendimentos da assistência social, entre eles osicineiros responsáveis por estas atividades no PAIF.

A Entrevistada Assistente Social Flor de Lotus, como assim preferiu ser chamada, falou sobre a relação do trabalho do PAIF com as famílias que tem como atuação fundamental a prevenção de riscos e considerado pela profissional um desafio a ser vencido, mesmo após 30 anos de LOAS e depois de 10 anos de tipificação dos serviços socioassistenciais. Ela destacou a rotatividade dos profissionais devido a precarização das relações de trabalho, o aumento da população e a falta de capacitações específicas para os profissionais que compõem as equipes de referência, deixando o trabalho dificultoso e limitado para o alcance de seus objetivos, entre eles a garantia da proteção social básica das famílias.

Flor de Lotus relatou que no período da pandemia foram agravadas a falta de estrutura física, a fragilidade e descontinuidade dos vínculos entre profissionais e territórios. Para isso resgatamos o conceito utilizado por Santos (2011) que define o território para além de seus aspectos físicos, naturais e sistemáticos, e delinea como o chão da identidade do indivíduo, população, relacionados a dinâmicas materiais e espirituais que facilitam na construção de planejamentos e técnicas, mas que durante a pandemia foram bastante

prejudicados, pelas ausências e limitações de alguns profissionais de referência.

*As situações já eram limitadas, e nesse período que iniciou a pandemia, foi um baque, foi um fenômeno que nos deixou muito inseguros. De uma hora pra outra você tem uma pandemia, e as pessoas perdendo seus empregos, instáveis, quem não tinha emprego ficou mais instável ainda, uma vulnerabilidade social que o Governo Federal não estava sabendo lidar (Flor de Lotus, 2025)*

Aqui, a mesma entrevistada, que exerceu cargo de gestão no período desta pesquisa avaliativa, se refere à retaguarda oferecida por parte do governo a população, que vai para além das questões ligadas a saúde, mas relacionadas a Assistência Social que passou a ser caracterizada como essencial, demandada para acolher, para proteger e atender as vulnerabilidades inclusive materiais, e que pelo seu despreparo, pela falta de investimento e pela falta de estrutura, segundo Flor de Lotus foi deixada por último em relação aos esforços do governo. Ao mesmo tempo que os profissionais foram demandados, também foram desprotegidos, *agora ela era essencial para atender, e no mesmo tempo ela não tinha braços e pernas.*

Os entrevistados destacaram a falta de profissionais, de Equipamentos de Proteção Individual, alguns considerados inadequados, tornando o trabalho ainda mais crítico para profissionais e para o povo numa visão geral, diante da demanda por atendimentos, principalmente para o CRAS Sede, receptor da maior demanda de usuários.

Margarida, nosso entrevistado profissional de nível médio, agente administrativo que também trabalhou na linha de frente neste período desastroso, recebia as demandas vindas dos profissionais do SUAS, e realizava a entrega dos benefícios eventuais, no caso cestas básicas, urnas funerárias, vales transportes e kits bebês, como assim é chamado o auxílio natalidade no município. Aqui neste momento ele destaca o amparo da assistência as diversas categorias de profissionais já citados durante esta pesquisa, são os taxistas, cabeleireiros, manicures, profissionais impactados pela pandemia.

Segundo a entrevistada Girassol, também Assistente Social que trabalhou durante a pandemia no CRAS Sede e que já vinha trabalhando nesta unidade antes da Covid-19, a assistência social ao ser reconhecida como uma política para quem dela necessita, deve buscar atender as necessidades dos usuários e através do PAIF, com oferta de serviços aos indivíduos buscando garantir o atendimento as suas necessidades básicas em atenção as vulnerabilidades sociais. Logo, em tempos de pandemia e de calamidade pública, torna-se ainda mais urgente e indispensável.

Nos relatos da entrevistada designada como Trevo são destacadas as mesmas

intervenções que relacionam o agravamento da população pela fragilidade da família, relacionada ao desemprego, a ausência dos trabalhos sociais com foco no fortalecimento de vínculos, a suspensão das atividades escolares, além da questão da saúde pública, portanto deixa claro em sua fala a situação que se estabelecia:

*Porque foi realmente um momento assim, muito atípico, que fragilizou diretamente aquelas famílias que estavam num perfil de vulnerabilidade como um todo. A gente teve, nesse mesmo contexto da Política de Assistência Social, que alcançar a todas as pessoas que dela necessitam, não somente as famílias que estavam no perfil de renda para os atendimentos com os programas, projetos e serviços. Mas eu acho assim, muita gente que não estava nesse nível ainda de requerer uma proteção social da assistência, passou a estar. Isso porque, na hora que você se viu sem condições de trabalhar, de gerar uma renda pra dar o mínimo de sustentação a sua família, ela se fragilizou e passou a ser um usuário da nossa política, mas que antes não era. Por isso então é que eu acho que a Assistência Social ela veio a ser realmente fundamental... (Trevo, 2025).*

Aqui se destaca a importância de o PAIF trabalhar a família, respeitando e considerando suas pluralidades e arranjos familiares diversos entre seus integrantes, com acesso a proteção social, o fortalecimento de vínculos, que se relacionam de forma intersetorial entre as demais políticas, como a educação, o cuidado com a saúde de seus membros, e conforme Cronemberger (2016), não restringindo as responsabilidades públicas em relação a proteção dos indivíduos e da sociedade.

Neste momento Trevo destaca o trabalho em rede desenvolvido entre os profissionais do SUAS e os profissionais da saúde, por meio dos agentes comunitários de saúde, que estavam nos domicílios, nos territórios, com informações precisas e presenciais dos usuários. Sempre dentro das possibilidades e atendendo, com um olhar assistencial as ações voltadas as famílias, evitando o seu padecimento. Foi destacado por ela o envolvimento da Gestão do município por meio dos Secretários de Saúde e de Assistência Social, na elaboração de estratégias que entendessem as questões relacionadas à segurança alimentar, numa espécie de força tarefa ao atendimento imediato e ao combate à fome.

Durante as entrevistas, uma das profissionais, Flor do deserto, relatou muito bem a importância do PAIF em relação ao acompanhamento das famílias, que ajudou a identificar as diversas situações de vulnerabilidades de seus membros, assim como buscou garantir o atendimento as suas principais necessidades. Por ser indispensável, o serviço ofertado pelo CRAS foi readequado para tornar possível os atendimentos reais e necessários conforme as condições do momento.

Passou a atender a demanda que surgiu através do imediatismo, com concessões de benefícios previstos pelas três instancias de governo, como a super cesta, benefício

municipal, que se referia a uma cesta básica, em tamanho maior pelas quantidades de itens, e de uma proporção maior do que a já existente, padrão do benefício eventual garantido por lei municipal. De acesso da população por meio das ofertas do benefício divulgado pelas redes sociais, e do alcance da população informatizada.

Seu requerimento era viável por meios eletrônicos, sendo necessário o acesso à internet, através de um cadastro, utilizado por meio de sistemas, sem qualquer contato físico entre usuários e profissionais, ficando na responsabilidade dos profissionais a entrega dos benefícios nos locais previstos pela gestão e os registros das concessões para as próximas prestações de contas dos itens concedidos.

Dito por todos os 05 entrevistados, a oferta dos serviços passou por mudanças, assim como o perfil dos usuários, em meio ao confinamento obrigatório dos indivíduos. Foi exigido aos profissionais responsáveis pela execução do PAIF, a readequação de suas práticas, para atender a demanda que surgia imediatamente, em conformidade com as vulnerabilidades, na tentativa de evitar, *o perecimento das famílias na questão alimentar (SIC)*, que ainda destacou a situação do reconhecimento e do olhar da assistência social sobre a população usuária daquele momento.

Dessa forma a Política de Assistência Social, como preconiza a LOAS vai buscar a garantia de direitos e o fortalecimento do acesso a eles, executada pelos profissionais do SUAS que compõem as equipes de referência dos CRAS, principalmente os Psicólogos e Assistentes Sociais que, segundo Trevo (2025) “*dentro da nossa formação, a gente trabalha muito essa questão do atendimento com qualidade, por isso foi difícil, mas a gente conseguiu alcançar pelo menos o básico*”.

Flor de Lotus, relatou as dificuldades na manutenção dos vínculos com as famílias nos territórios, a falta de material de trabalho, a carência de novas unidades de CRAS para atender aos territórios, pois a população crescia a cada dia, e aumentavam os números de inscritos no cadastro único, além da quantidade de beneficiários do programa Bolsa Família, público prioritário do PAIF, somados aos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada, de atenção aos idosos e as pessoas com deficiência sem condições de se prover ou ser provido por seus familiares.

O fato é que esta pesquisa se refere aos serviços do PAIF executado pelos profissionais durante a pandemia, e as entrevistas mostraram o quão necessário foram as normativas, legislações e orientações disponibilizadas com as informações de como lidar com aquela pandemia, principalmente em relação a prática profissional, que passou a acontecer no imediatismo e no imprevisto, conforme dito por todos os participantes.

Uma das entrevistadas deu ênfase ao fechamento de tudo, o isolamento social, o desemprego em massa, o aumento da demanda pelos serviços, situações que muitas vezes foram negligenciadas e as normativas, como assim ela chamou, em relação a política continuaram as mesmas, não houve informação por parte do governo em relação a como lidar com tudo isso, diante da emergência, da urgência e da inexistência de planos traçados. Aqui a entrevistada se contrapõe a outras profissionais avaliadas.

Além de tudo, ela ainda ressalta que só depois de algum tempo solicitaram a elaboração dos planos de contingência, como relatado em sua fala: *correr para dar conta dos mínimos essenciais, como eu falei, por isso foi mesmo a questão do vamos socorrer a questão alimentar, é como a gente chama, a fome não espera*. Aqui a entrevistada dá destaque as exigências dos profissionais atuarem na linha de frente ao enfrentamento das consequências da Covid-19, ao atendimento de forma emergencial e urgente e a necessidade de buscar a possibilidade de sobrevivência das pessoas.

De acordo com Margarida, o trabalho dedicado a essas pessoas tornaram os profissionais tão importantes na execução dos serviços ofertados pelo PAIF. Dito de forma afirmativa em resposta ao questionamento relacionado a experiência profissional nas palavras dela: *Foi ruim? Foi porque era uma pandemia que a gente estava enfrentando, mas a gente passou a ter um olhar diferente para aquelas pessoas que estavam naquela situação*. Na mesma concepção de Flor do deserto essa situação atípica tornou os serviços do PAIF, de um modo geral, ainda mais conhecido pela população usuária, triplicando a procura por atendimentos.

No entanto, foi no decorrer dos dias, meses, anos, que tudo foi se readequando e as normativas passaram a conduzir os trabalhos conforme a demanda, no que se refere aos benefícios, pois a priori, como todos os entrevistados falaram a demanda prioritária, urgente, e imediata era por alimento.

*Ficamos assustados porque a gente vinha trabalhando uma metodologia com o PAIF junto as famílias, com toda dificuldade, mas ia acompanhando as famílias, os profissionais nas visitas. Eles que tem os cadastros de todos, que atendem, que não liberam benefícios todos de uma vez, pois não se trata do que a família deseja, mas o que ela necessita ao passar por avaliação social (Flor de Lótus, 2025).*

As entrevistadas mesmo citando a parceria que ocorreu com os agentes comunitários de saúde, relataram também em suas falas a falha do planejamento conjunto entre as demais secretarias. Como mencionado por Flor de Lotus, no que se refere ao Plano de Contingência que foi elaborado apenas com a participação dos profissionais da pasta,

ocupantes dos cargos de gestão, coordenadores, mas seguindo as recomendações do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, assim como as portarias publicadas pelo Ministério da Cidadania, e os decretos municipais, estaduais e federais, desde que orientavam aos entes públicos quanto a preservação da vida e a proteção social das famílias, nas palavras da entrevistada: “foi a primeira vez que eu participei de um plano de contingência, então é assim, e foi a gente que fez, mas eu me senti insegura e com dificuldades”(Flor de Lotus, 2025). Segundo a maioria dos entrevistados tudo que foi planejado foi executado e todos os usuários que buscaram atendimento foram atendidos.

A ausência dos serviços tornou os usuários ainda mais vulneráveis, como sinalizou uma entrevistada, principalmente crianças e adolescentes, agora confinados, em moradias precárias, junto aos pais em situação de desemprego, sem rendimentos, sem escola, sem alimentação assegurada. Assim a profissional faz referência as possibilidades de situações de riscos de violência. Agora um desafio imposto aos profissionais, diante de tantas restrições, achando-se muitas vezes de mãos atadas, prevalecendo os atendimentos pontuais, e com dificuldades de chegar até aos usuários sem acesso as redes sociais, diante da falta de aparelhos telefônicos, e sem acesso à internet.

*Como era algo novo, ninguém nunca tinha passado por isso, então a gente trabalhava bem assustada, porque ninguém sabia quemtava com Covid-19, tinham pessoas que tinham sintomas, outras não, então o risco de adoecer era constante, era estar ligados a morte em todos os instantes, pela sensação de estar próximo a doença, então o medo do adoecimento era constante (Flor do Deserto, 2025).*

Trevo afirmou que o medo dominava suas relações de trabalho e que inicialmente acreditou ser passageiro todo aquele contexto, mas não foi, pois a Covid-19 perdurou por anos, permanecendo até hoje. Por isso a população e os profissionais do SUAS, tiveram que se adaptar as novas rotinas de trabalho, mesmo com as complicações do trabalho a distância, tanto pela exposição, quanto pelos critérios de elegibilidades para casos específicos. Muitas vezes foram identificados estratégias utilizadas por pessoas no aproveitamento da situação e em busca de oportunidades de serem contemplados com as cestas básicas dos benefícios eventuais, que se tornaram demandas diárias dos assistidos.

Uma curiosidade citada por esta entrevistada foi em relação ao aumento da demanda e a dificuldade a posterior em relação à desvinculação dessas pessoas em virtude do retorno aos critérios de atendimento aos usuários que realmente necessitam da assistência social. O enfrentando as estratégias de sobrevivências utilizadas pelos usuários para acessar ao auxílio emergencial, como o aumento considerável dos cadastros unipessoais, que

dificultaram identificar os que verdadeiramente residiam sozinhos nos domicílios. Tudo isso gerou prejuízos na execução do trabalho social e conseqüentemente no acompanhamento a quem de fato necessita. Visto nas palavras da profissional: *Nós somos garantidores de direitos e foi uma dificuldade ter esse controle de fato efetivo diante do aumento da demanda.*

Diante do relato de Margarida, o administrativo entrevistado nesta pesquisa, se cobra por não ter se doado ainda mais, mas reconhece também a importância do seu trabalho dentro da unidade da Assistência Social, diante da rotina dos profissionais do CRAS Sede na execução dos serviços ofertados. Segundo ele, foi um período muito complicado, e relembra que, enquanto profissional, realizou suas atividades sem dividir os trabalhos administrativos, o que gerou desgaste físico e mental, chegando a maltratar colegas da mesma repartição, impactados pela sobrecarga de atribuições, tendo que “*matar um leão a cada dia*”.

*A gente saía da secretaria escoltados pelo Demutran para a população não bater na gente, porque era todo mundo passando fome, desesperados, sem chão, a gente sentia na pele o sofrimento dos usuários, e a gente tinha medo do que podia acontecer com a gente. (Margarida, 2025).*

Durante a pandemia, por alguns dias a unidade do CRAS Sede permaneceu com as portas fechadas, retomando suas atividades do PAIF através dos atendimentos particularizados, de forma remota inicialmente, orientações sobre a prevenção da doença, no qual a entrevistada chamou de *fique em casa*, atendendo as necessidades básicas, concedendo benefícios eventuais como cestas básicas, vale transportes, urnas funerárias e auxílio natalidade. Em alguns casos as equipes de referência realizaram visitas domiciliares, mas em caso de concessão de cestas básicas as entregas eram imediatas, sem demora e sem visitas para análise socioeconômica da família. Enquanto as entregas aconteciam de formas individuais e coletivas, utilizando os espaços públicos para a entrega coletiva, individualmente somente nos casos de usuários com deficiência, idosos, enfermos, pessoas com dificuldades de locomoção.

Neste sentido, os benefícios eventuais podem configurar-se como elementos potencializadores da proteção ofertada pelos serviços de natureza básica ou especial, contribuindo, desta forma, com o fortalecimento das potencialidades de indivíduos e familiares, dos vínculos familiares e da convivência e participação comunitária (Brasil, 2012).

Estavam suspensas as atividades em grupos, oficinas, SCFV, visitas do Programa Criança Feliz. Somente eram realizadas visitas por videochamadas, mantendo o distanciamento, preservando o usuário e garantindo a privacidade do atendimento

individualizado. As equipes em atendimento remoto chegavam a registrar, conforme o relato de uma das entrevistadas, cerca de 100 atendimentos diários, embora o horário de funcionamento estivesse reduzido para 4 horas diárias. Embora no conceito de Cronemberger (2016) seja um retrocesso encontros em grupo para discutir projetos de vida.

Atividades como reuniões, entrevistas, visitas domiciliares, executados pelo CRAS Sede, assim como os demais serviços de responsabilidade dos profissionais em relação aos usuários, foram reformulados, reduzidos e readequados, e foram conduzidos de forma online, incluindo atendimentos via whatsapp e ligações, tendo em vista a prioridade do atendimento e a segurança da família.

Como as atividades eram realizadas de forma pontual, o PAIF que busca promover o acompanhamento das famílias, facilitar o acesso dos usuários a rede de atendimento socioassistencial, com foco na superação das vulnerabilidades sociais, garantindo a proteção social básica e o fortalecimento de vínculos, dificilmente aconteceu a contento de seus objetivos, porém, ainda assim era enfatizado pelo Governo Federal a importância de manter atualizados os sistemas com todos os registros de atendimentos realizados pelas unidades de atendimento da Assistência Social, entre elas, o CRAS.

Diante da realização da pesquisa de campo, foi identificado que ainda sendo uma exigência do Governo Federal o registro dos atendimentos no Relatório Mensal de Atendimento- RMA, os prontuários eletrônicos dos usuários, onde são registradas as informações eletrônicas do usuário, não foram atualizados, nem preenchidos, assim como foi identificado que não houve a busca, por parte dos profissionais, por informações específicas dos usuários e as concessões passaram a ser realizadas de forma imediata a todos os beneficiários da assistência social, atendendo ao quantitativo e não ao qualitativo, na tentativa de garantir o atendimento para todos.

Então, rapidamente os profissionais tiveram que se readaptar, e criaram novas rotinas de trabalho, aceitaram as condições ofertadas e garantiram o mínimo de assistência a população tão vulnerabilizada pela crise sanitária que invadiu o mundo. Cada um, do seu jeito e dentro das suas possibilidades, atendeu a demanda que avançou diariamente a procura de atualização do cadastro único, acesso ao auxílio emergencial, concessão de benefícios eventuais, prevalecendo a procura por cestas básicas e urnas funerárias.

No entanto, os profissionais atenderam a população que buscou por informações dos CRAS em relação aos benefícios disponibilizados a eles, ansiosos com a previsão da retomada da *vida normal*, e que em seus contatos expressaram suas dificuldades de utilização dos equipamentos eletrônicos. As 04 entrevistadas profissionais de nível superior relataram

ainda que muitos dos usuários do PAIF não tinha como acessar o auxílio emergencial por vários motivos, entre eles a falta de aparelho celular, a falta de conhecimento e a falta de orientação de como acessar a esse benefício, situação vexatória e de constrangimento quando tratamos a política para quem dela necessita.

Contudo, a entrevistada Flor do Deserto ainda destacou a necessidade de aprender a lidar com o luto, os óbitos nas famílias, alguns deles os seus provedores, além do adoecimento mental, embora não realizando atividades terapêuticas os psicólogos no dia-a-dia do trabalho, tentavam atender de forma mais humanitária e individual a cada família em acompanhamento pelo PAIF.

Pelas colocações da entrevistada Trevo, que trabalhou no CRAS Sede durante a pandemia, mas que atualmente está em cargo de comissão em um dos setores da gestão no que se refere a vigilância socioassistencial do município, uma das profissionais responsáveis pela sistematização, análise e disseminação das informações dos territórios de vulnerabilidade e risco social, podendo identificar os índices de violência e violações de direitos no município, assim como os registros dos atendimentos e a qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial, durante a pandemia foram predominantes as subnotificações dos casos de violência. O Censo e Mapa de Risco–CEMARIS, é um instrumental do estado que tem como objetivo subsidiar os planejamentos e qualificar os serviços que buscam garantir a proteção social das famílias e indivíduos, além de fortalecer o Sistema Único de Assistência Social.

Sendo assim, é de fundamental importância a notificação dos casos de violação de direitos ocorridos nas determinadas categorias: ciclos de vida, como mulheres, crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos; sexo; etnia; segmento populacional, como LGBTQIA+ e pessoas com deficiência, mas que conforme a fala da entrevistada, durante o período da pandemia ficou subnotificado, não havendo registros dos reais casos de violência e que foi percebido pela entrevistada talvez como negligência da população vítimas das violações, ou falta de informação e desconhecimento dos seus direitos. O CEMARIS foi um dos sistemas zerados em notificações em relação ao ano de 2022, quando referencia as notificações de 2021, e em 294 registros no ano de 2023, quando faz referência as notificações de 2022, quando prevaleceu os casos de violência doméstica, com um total de 175 casos, e 29 casos de violência sexual notificados, dados retirados do Relatório de Estatísticas de Violações do CEMARIS nos anos citados aqui.

No entanto, a elaboração e a utilização do PAF das famílias acompanhadas pelo PAIF passa a ser indispensável para a evolução de seus usuários. A relação profissional e

usuário para a identificação de estratégias de superação das vulnerabilidades, fragilidades e potencialidades são fundamentais para emancipação, conhecer a complexidade da família, estabelece uma conexão entre as vulnerabilidades e as violações identificadas.

Conexão que, segundo a entrevistada Girassol, foi rompida e descontinuada, quando a sua compreensão em todos os aspectos relacionados a família e a convivência comunitária são fundamentais em suas intervenções intersetoriais e interdisciplinar.

Os dados fornecidos pela coordenação de vigilância socioassistencial do município, relacionados aos Relatórios Mensais de Atendimento-RMAS, vão mostrar a disparidade dos números durante os anos de recorte desta pesquisa. Os sistemas apresentados pela profissional responsável, de acesso exclusivo pela gestão municipal, identificam os quantitativos de atendimentos e de acompanhamentos para uma melhor reflexão dos objetivos a serem alcançados nesta pesquisa. Nesse sentido, veja-se o quadro a seguir.

Quadro 8 – Comparativo do Relatório Mensal de Atendimentos PSB

<b>Relatório Mensal de Atendimentos</b>		
<b>Ano</b>	<b>Famílias acompanhadas</b>	<b>Atendimentos particularizados</b>
2019	2850	6129
2020	4.586	10.525
2021	3.250	11.113
2022	4.401	20.468

Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/atendimento/auth/index.php>

Os dados acima registram o considerável aumento dos atendimentos particularizados durante a pandemia, e ao mesmo tempo nos confirmam a oscilação dos números de famílias em acompanhamento, que avançou durante o primeiro ano de pandemia, reduzindo no ano seguinte, avançando novamente no período de controle da doença proveniente do surgimento da vacina e auto cuidado da população.

#### ***4.3.3 As condições de trabalho proporcionadas aos profissionais do SUAS em meio ao desfinanciamento da Política de Assistência Social***

Segundo os relatos dos profissionais entrevistados que atuaram naquele período da pandemia no CRAS Sede, houve casos de adoecimentos de muitos deles, alguns diagnosticados pela contaminação do vírus, outros por adoecimento mental, que alegaram ser consequências do medo de testar positivo para a doença, e a necessidade de se manter ileso da

Covid-19. Tendo em vista que a desproteção real e necessária para os profissionais, colocava em risco a saúde dos trabalhadores e seus familiares. Com isso conseqüentemente ocorreu um aumento considerável da rotatividade dos profissionais, ocasionado pelos afastamentos de parte deles e por suas substituições nas escalas técnicas.

Enquanto alguns profissionais foram afastados pelas comorbidades, outros assumiram, sem a retaguarda de condições necessárias ao enfretamento como atividades essenciais, comprovada pela falta até mesmo de EPI's de qualidade, durante os relatos nas entrevistas, a indignação dos profissionais em relação as condições de trabalho, como a insegurança do trabalhador pela infecção do vírus, que deveriam ser garantidas pelas três instancias de governo, principalmente o governo federal, maior financiador desta política.

Prevaleram o remanejamento de profissionais de acordo com a necessidade da demanda, além das recomendações e resoluções que embasavam a atuação dos profissionais, advindas dos conselhos regionais, tanto de Serviço Social quanto de Psicologia, inclusive em relação à condução dos profissionais na concessão de benefícios eventuais, nortearam mesmo assim algumas práticas profissionais.

Algumas ações foram comprometidas pelo adoecimento mental dos trabalhadores do SUAS, como relatou uma das entrevistadas, diante da sua preocupação com a própria saúde e o medo de se contaminar e levar a doença para seus familiares. Definida pelos entrevistados como lentidão do governo no enfrentamento as garantias de direitos dos usuários e trabalhadores, relacionadas as condições de sobrevivência e segurança para todos.

Além da falta de informação para a boa condução de suas práticas, como relatou Flor de Lotus que, não eram bem esclarecidos aos servidores, por exemplo em relação aos atendimentos, em destaque aos aspectos socioeconômicos, como o lançamento do auxílio emergencial, Lei nº 13.982, em 02 de abril de 2020, como forma de transferência de renda, que só depois de algum tempo passou a ser do reconhecimento dos profissionais. Portanto, por muito tempo prevaleceu a dúvida de como executá-lo, benefício criado diante de um cenário de insegurança para todos, usuários e profissionais e que, embora reconhecido como uma estratégia do Ministério da Cidadania que buscou garantir a proteção social das famílias e indivíduos, foi jogado aos profissionais sem as informações e alcance de todos.

Diante de tudo isso prevaleceram os questionamentos levantados pelos gestores municipais durante a elaboração e condução dos planos de contingências, lembrado pelos entrevistados durante a pesquisa: Como vamos realizar os atendimentos a distância? Como vamos realizar o trabalho remoto? Sem condições de atender a essa prática sem a disponibilidade de aparelhos celulares, sem computadores suficientes para os profissionais,

sem transporte para garantir a condução dos profissionais.

O medo de pegar a doença foi associado pelos entrevistados como uma sensação de pavor, a gente não veste uma capinha de super-herói e se torna imune a tudo isso, disse Girassol, sentimento comum para todos, usuários e profissionais. Alguns tinham medo de receber os profissionais que poderiam trazer a contaminação com eles, o que causou um certo prejuízo para a execução do PAIF. O desconhecimento dos limites que os profissionais poderiam adentrar, a paralisação por muito tempo do contato com as famílias acompanhadas, mesmo que essas interferências ocorressem de forma remota.

A demora no acesso a vacina pelos profissionais do SUAS gerou ainda mais insegurança e pânico nos profissionais. A equipe já reduzida dentro das unidades de atendimento, o aumento da procura da população por assistência, intensificou o trabalho do CRAS Sede, sensação de terror nos profissionais, caos nas unidades, sem auxiliar de serviços gerais, sem uma intensificação da higiene, além dos adoecimentos dos profissionais fisicamente devido ao contato com o vírus e psicologicamente pelo enfrentamento a pandemia. Nos relatos da entrevistada alguns profissionais ainda permanecem fazendo uso de alguns EPI's como máscaras e álcool em gel. Flor de Lotus relatou a qualidade das máscaras que não eram as recomendadas para o período e enfatizou que tudo isso gerou estresse, constrangimento e adoecimento dos profissionais.

Enquanto isso o administrativo do CRAS, levava para casa todos os formulários de concessão dos benefícios eventuais para serem lançados no sistema de doações à noite e nos finais de semana. A situação foi necessária por não ter tempo suficiente para concluir o serviço no horário de expediente, em virtude da redução da carga-horária de funcionamento dos equipamentos da Assistência Social, entre eles o CRAS Sede e Sede da Secretaria, visto que o trabalho era realizado de 08 às 12h de segunda a quinta.

A proteção social tratada por Wanderley; Silva; Santana; Paz (2020), foi de fato negacionada pelo governo federal e descontinuada com os atendimentos precarizados, e com garantia de apenas os mínimos sociais. As sobrecargas de trabalho, o adoecimento dos profissionais desfalcavam o número de profissionais aptos aos atendimentos na linha de frente da Assistência Social e os que ficavam, de forma desumana, não conseguiam atender a demanda imposta.

Mesmo com a criação de grupos de whatsapp, os profissionais não conseguiam garantir a continuidade dos acompanhamentos e nem a rotina de atividades previstas para os grupos que já existiam. Não tinham garantia de contatos com todos, e nem poderiam contar com aquisição de aparelhos eletrônicos, que facilitassem o contato com todos os usuários do

PAIF. Estando as famílias expostas aos problemas de relacionamentos e convivência familiar, agora todos dentro do mesmo domicílio, em situação de desemprego, numa situação de instabilidade financeira, sujeitos a situações de risco e violência, por mais que os profissionais fossem experientes, alguns bem logo foram afastados das atividades por motivos de comorbidades, foram principalmente os profissionais com mais tempo de serviço público.

Nas palavras de um dos profissionais entrevistados, fizeram o que poderia ser feito e da maneira que foi possível, apesar da demora na aquisição dos EPI's, aparelhos telefônicos, chips, sua manutenção com crédito, a falta de atualização cadastral dos usuários, os números de telefone na maioria das vezes não prevaleciam os mesmos, a busca ativa por pessoas em situações de vulnerabilidade, embora com a demora do planejamento de trabalho e a falta de orientação técnica por parte do governo.

A intensificação do trabalho exigida aos profissionais não foi proporcional aos incentivos financeiros ofertados aos trabalhadores do SUAS. Sem gratificações, sem auxílio alimentação, com carga horária mínima, 15h semanais para os Assistentes Social e 20h para os psicólogos, com exceção dos profissionais de nível médio que possuem uma rotina de 40h semanais, os profissionais do SUAS ficaram sem transporte público urbano, sem EPI's de qualidade e como relatado pela entrevistada Girassol, se quer com direito ao acesso a vacina.

As aquisições dos EPI's e os materiais de higienização e proteção do ambiente, demoraram muito no processo licitatório e alguns nunca foram comprados, e quando chegaram eram de péssimas qualidades. As máscaras de Shields, capotes, álcool em gel, óculos, botas, toucas, luvas, tapetes de higienização, totens de álcool em gel, equipamentos, segundo relatos da entrevistada, que por muitas vezes foram adquiridos pelos próprios profissionais, que na maioria optavam pelo uso das máscaras de tecidos, que não garantiam a proteção das vias respiratórias, então aquilo, segundo ela “me dava uma angustia. Eu via no semblante dos profissionais a angustia, a tristeza, eu também fiquei muito abalada emocionalmente” (Flor de Lotus, 2025). Nas palavras de Girassol:

*Eu particularmente na época tinha 15h e em algumas semanas eu trabalhei as 40h, porque não tinham profissionais para atender e a gente não tinha como simplesmente dizer: vá pra casa e se tiver na próxima semana alguém vai atender, então foi realmente difícil, desgastante, tudo isso somado a falta de incentivos, inclusive financeiro (Girassol, 2025).*

Em se tratando de incentivo financeiro, apenas o agente administrativo do CRAS Sede, entrevistado nesta pesquisa de campo, foi contemplado com uma gratificação pelo serviço realizado nos finais de semana e nos horários da noite.

*Sim, tive um cargo comissionado. Não foi muito, não foi o que eu merecia, mas eles me ajudaram nessa parte, mas fui gratificado com esse trabalho. Assim, para mim o que mais importa é o reconhecimento pelo meu trabalho. (Margarida, 2025).*

Com atividades administrativas por se tratar dos lançamentos dos formulários de concessão dos benefícios eventuais concedidos pelo CRAS no sistema de doações do município, em conformidade com a legislação, mantendo a transparência da oferta das concessões em parceria com o controle social. Enquanto o trabalho dos profissionais do SUAS não foram garantidos o devido reconhecimento e incentivos financeiros, tento em vista a exposição aos riscos e a contaminação, o que gerou privilégio de alguns em detrimento de outros, em um universo de atividades urgentes e emergenciais a serem executados por todos. Principalmente em relação a qualquer mudança na garantia e forma de execução dos serviços, controlada e fiscalizada pelo Conselho Municipal de Assistência Social era indispensável.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, o intuito de avaliar a implementação da Política Nacional de Assistência Social durante a pandemia de Covid-19, ofertada aos usuários através dos Serviços de Proteção e Atendimento Integral a Família- PAIF em Aquiraz foi alcançado. Os dados da pesquisa permitem compreender o quão importante foi o avanço da Política de Assistência Social ao longo de sua trajetória, com destaque para todas as mudanças que facilitaram o acesso dos usuários em busca de garantia dos direitos fundamentais.

As conquistas alcançadas em sua trajetória histórica, a tornou fundamental para a classe trabalhadora, diante do tripé da seguridade social, de forma contributiva, por meio da previdência social, e de forma não contributiva, atendendo aos interesses de quem dela necessita, quando foi reconhecida como política pública de direito do cidadão e dever do Estado. Suas normativas e sistemas específicos estabelecem as suas tipificações e orientam os serviços ofertados à população.

Seu caráter essencial no que diz respeito ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, aproximou a população das suas unidades e principalmente aos serviços ofertados aos cidadãos de que dela necessitaram. Diante de um cenário de horror para profissionais e usuários, a Assistência Social exigiu dos trabalhadores do SUAS o redobramento de suas ações e conseqüentemente de seus serviços, expondo ao risco profissionais e usuários diretamente ao vírus.

A urgência dos atendimentos imediatos, o aumento da demanda e a fragilidade na garantia da segurança dos trabalhadores mostrou a insuficiência nas ações ofertadas pelo PAIF aos usuários acompanhados, quando nos reportamos a prevenção, a proteção social, ao fortalecimento de vínculos, ao acesso aos benefícios, aos programas de transferências de renda, com foco na transformação de vida, atendimento a pobreza, e prevenção da violência.

Os objetivos alcançados pela oferta do PAIF são reflexos das ações entrelaçadas e relacionadas entre qualidade dos serviços, equipe técnica de referência de forma qualificada, condições de trabalho e a gestão do território fortalecida e executada de forma interdisciplinar entre as demais políticas.

A pesquisa demonstrou o despreparo das equipes que trabalharam na linha de frente dos atendimentos a população, por algum tempo sem orientação técnica, desprotegidos no que diz respeito aos equipamentos de proteção individual, de direito do trabalhador e de responsabilidade do Estado. Além da falta de orçamento público para o atendimento as demandas imediatas.

Os equipamentos que até então, antes da pandemia, deveriam oferecer as condições mínimas de conforto aos trabalhadores e usuários, não estavam preparados para o enfrentamento aos riscos de contaminação do vírus que adentrou o mundo ocasionando óbitos de forma acelerada e avassaladora. O adoecimento da população, o adoecimento dos trabalhadores e os impactos na saúde mental das pessoas não foram solucionadas de forma simples e ágil como todos esperavam.

A experiência até então nunca vivida pelos profissionais, até mesmo pelos servidores efetivos de carreira no município, se deu de forma desastrosa e desconfortável, com situações de constrangimento, pois não foram ofertados EPI's de qualidade, que atendessem as recomendações da Organização Mundial da Saúde, assim como as orientações a nível federal, estadual e municipal em relação aos isolamentos, distanciamentos e outras atitudes em defesa dos profissionais e em garantia de assistência aos usuários acompanhados pelo PAIF.

Os profissionais que passaram a trabalhar nas escalas de plantão, não necessariamente conheciam as vulnerabilidades de seus territórios e nem os prontuários de seus usuários acompanhados. Constatamos que não foram do cotidiano das assistentes sociais e psicólogos a consulta aos prontuários físicos e nem eletrônicos. E as famílias acompanhadas por diversas vulnerabilidades em virtude das refrações da questão social como desemprego, a falta de moradia, a pobreza, o rompimento de vínculos, assim como os egressos de medidas socioeducativas, trabalho infantil e outras prioridades não foram prioridade no acesso aos benefícios e em relação a formas de acessos mais específicas.

O cadastro único dos usuários estava desatualizado, não eram do conhecimento dos profissionais os locais mais vulneráveis por consulta aos indicadores da vigilância socioassistencial implantada pela Assistência Social no município. A intersetorialidade prevista por meio das demais políticas públicas como saúde e educação até existiu, mas de forma fragilizada e insuficiente, pois as escolas fecharam para isolamento social e os agentes de saúde foram os únicos que contribuíram no acesso aos usuários.

As ações previstas pelo plano de ação foram contraditórias quando nos referimos ao acesso aos usuários por meio das redes sociais. Muitos de nossos usuários, são residentes de locais com maior concentração de pobreza e em situação de vulnerabilidade social, portanto, sequer tinham aparelhos telefônicos e acesso à internet alguns até tinham, mas um total desconhecimento de acesso a sistemas eletrônicos quando relacionamos ao atendimento dos Auxílio Emergencial.

O PAIF que prioriza a proteção social dos indivíduos, através de acolhida, de

fortalecimento de vínculos, facilitando o atendimento aos serviços básicos da assistência, mantendo a matricialidade familiar, rompeu os vínculos com as famílias e o acesso de seus usuários se tornou na maioria das vezes por demanda espontânea. Os grupos ativos no momento não estavam fortalecidos no que diz respeito aos avanços da política de assistência social. Estando longe do alcance da emancipação prevista pelos profissionais e usuários em conformidade com o Plano de Acompanhamento Familiar.

Os profissionais do SUAS, na oferta do PAIF pela política de assistência social, se debruçaram no atendimento a fome, e de forma acelerada no atendimento imediato a demanda que surgiu, pois como política essencial e estabelecida para quem dela necessita, no município de Aquiraz rompeu com o cotidiano e passou a ser oferecida para todos os trabalhadores informais afastados do trabalho pelo isolamento social e *lockdown*. Sem qualquer qualificação se deparam com uma pandemia desastrosa e avassaladora, tenho que reconstruir sua rotina de trabalho e suas práxis profissional, diante dos desafios impostos aos trabalhadores do SUAS.

Os benefícios eventuais foram os benefícios ofertados exclusivamente pelo município do início da pandemia, e as demais vulnerabilidades desprotegeram os usuários no acesso aos direitos e prevenção de violência. As famílias se reuniram em isolamento social, apenas em um cômodo da moradia, sem acesso as condições básicas de higiene e sem recursos financeiros se quer para garantir alimentação. A assistência social garantia o acesso ao auxílio funeral no caso de óbitos no município, mas o PAIF não alcançou as famílias que perdiam seus entes familiares idosos, responsáveis familiares, que muitas vezes eram seus provedores financeiros, e neste caso, os órfãos da Covid-19 não foram do conhecimento dos profissionais, que até hoje não identificam em seus territórios, a fim de facilitar o acesso ao benefício estadual destinado a esse público.

Considerando o objetivo central dessa pesquisa avaliativa, que buscou entender de que forma os profissionais ofertaram o PAIF no contexto da pandemia da Covid19, fica evidente que os efeitos daquele contexto atingiram diretamente aos profissionais e usuários, sendo a contrapartida dos entes federais que deveria ter sido possibilitar a ampliação do acesso aos benefícios e incentivos aos profissionais, acontece de forma pontual. Assim, de forma contraditória, a política de assistência social não garantiu aos seus trabalhadores nem ao menos a prioridade no acesso a vacina, quando chegou no Brasil. O governo Federal não reconheceu a PNAS, com a prioridade necessária ao se caracterizar como política essencial, e de fato atender as necessidades dos indivíduos como o direito a segurança alimentar, a acolhida, a moradia digna e a proteção social.

Em resposta aos questionamentos trazidos para a discussão nesta pesquisa, foi

percebido que o trabalho do PAIF se encolheu e restringiu no foco do atendimento com benefícios eventuais. Não houve continuidade do PAIF junto as pessoas acompanhadas, e os profissionais não souberam conduzir o exercício profissional de forma planejada e segura. As escolhas metodológicas para o alcance da população, considerada de maior importância para o território, não foi priorizada e tão pouco qualificada para atender aos mais vulneráveis e restritos pela própria condição de pobreza.

As condições de pobreza geraram aproximação da fome e a contaminação do vírus. O congelamento dos gastos, a redução dos financiamentos, o aumento da demanda e o avanço do vírus colocou a pobreza nos principais impactados pelo vírus. Além de contribuir com o aumento de risco de violências, como vimos pelo CEMARIS, com ausência dos registros de notificações de violência no primeiro ano de infecção.

O PAIF por ter caráter continuado e todas as suas ações voltadas para a emancipação das pessoas e superação das vulnerabilidades, foi sim um serviço essencial de proteção aos usuários e foi fundamental em seu caráter emergencial, quando tentou garantir o acesso das famílias a segurança alimentar, mas não foi suficiente, diante das próprias fragilidades da política pública, que ocasionou insegurança e desproteção a profissionais e usuários. A falta de intersetorialidade entre as políticas públicas e até entre as proteções sociais básicas e especiais, não permitiu o reconhecimento de seus próprios usuários em todo o contexto pandêmico.

Enquanto isso, a redução do orçamento público, a diminuição dos repasses dos recursos por muito tempo, o desfinanciamento pelo qual passava a Assistência Social era uma das justificativas utilizadas pela gestão para minimizar a revolta e o constrangimento dos profissionais. E quando foi destinado recursos para incremento das ações, muitas ações já haviam sido iniciadas pelo poder municipal e os recursos federais já vinham com destino certo, aquisição de EPI's para a Assistência Social do município, sendo assim, o recurso orçado era especificamente para isso.

Além da falta de orçamento e de recurso público, a má condução da política gerou desproteção dos indivíduos, que atendeu a pobreza com pobreza. As péssimas condições de trabalho, a falta de EPI's, a falta de planejamento profissional, e o despreparo técnico dos trabalhadores do SUAS geraram consequências severas na vida da população. Além dos óbitos, o desemprego, a falta de estrutura para atender a demanda e a calamidade pública, dificultou o alcance do PAIF, na busca ativa das pessoas mais vulnerabilizadas pelo vírus.

Por isso, para alcançar seus objetivos a pesquisa abordou vários momentos, entre eles a pesquisa de campo em relação ao município pesquisado, fazendo uma análise breve da

política social e o percurso histórico da Política de Assistência Social, além da discussão em relação aos objetivos e tipificação do PAIF, relacionando a sua importância para os usuários da Assistência Social, em tempos de pandemia, fazendo um comparativo sobre os números de atendimentos em conformidade com os registros no período, e principalmente, identificando os desafios enfrentados pelos profissionais em relação aos serviços ofertados pelo PAIF durante a pandemia.

Aquiraz, cidade de médio porte, populosa, com seus aspectos litorâneos e por pertencer à Região Metropolitana de Fortaleza, destinou recursos em atenção à execução do PAIF progressivamente, independente dos anos em desfinanciamento da política de assistência social pelo Governo Federal, permitindo ao município agir no planejamento favorável ao atendimento dos serviços conforme a tipificação, sendo utilizado em maior percentual o recurso próprio do município na execução dos serviços, enquanto o recurso federal prevalecia nas contas em possibilidade de uso nas ações, mas permanecendo no Fundo Municipal de Assistência Social, como vimos na planilha financeira, já apresentada na pesquisa.

Os saldos dos recursos em cofre permitiram identificar o mau uso do recurso federal quando deveria atender as demandas necessárias para a execução do PAIF, principalmente, em relação ao enfrentamento da Covid-19, recursos de incremento repassados fundo a fundo por meio das portarias MC nº 369, de 29 de abril de 2020, alterada pela Portaria MC nº 378, de 07 de maio de 2020, alterada pela Portaria nº 601, de 29 de janeiro de 2021, alterada pela Portaria nº 605, de 05 de fevereiro de 2021, assim como as Portarias nº 378 de 07 de maio de 2020, e nº 385, de 13 de maio de 2020, todas relacionadas aos repasses financeiros para garantir o fortalecimento do SUAS e execução de suas ações, assim como o incremento a Segurança Alimentar e Nutricional dos usuários da política pública, portanto recursos para além das ações do PAIF, como também na garantia de acolhimento provisório destinados as pessoas vulnerabilizadas pela pandemia cujo isolamento social se tornou mais difícil de ser cumprido durante a contaminação da doença, como nos casos dos moradores de rua, famílias coabitadas, residentes em apenas um compartimento, ou seja que não possuíam espaços, cômodos para cumprir o isolamento social necessário diante da contaminação pelo vírus.

Aquiraz recebeu o recurso das duas portarias, mas optou por não construir acolhimento provisório e investiu em custeio com materiais de limpeza e higiene possível de ser adquirido com o recurso, ainda assim ficando recurso em saldo, que deveria ser utilizado até dezembro de 2024, ficando em conta e sendo necessária sua devolução aos cofres da

união, uma no valor de R\$27,95, e outra no valor de R\$50.940,62.

Recursos que poderiam ter intensificado as ações continuadas do PAIF e no enfrentamento as refrações da questão social ocasionada pelo agravamento da pobreza, precarização do trabalho e rompimentos dos vínculos familiares, público prioritário do PAIF, que tem como objetivo prevenir situações de riscos sociais, mesmo no período pós-pandemia, quando a crise econômica se agravou ainda mais e fez o Brasil voltar para o mapa da fome. É necessário, portanto, o desenvolvimento de ações preventivas e protetivas para os usuários necessitados de atendimento integral e em conformidade com as necessidades humanas, garantidas pela família e pelo Estado.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira.** São Paulo, SP: Editora Hucitec, 1994.
- AGUIERRE, B. M. B.; MORAES, M. R. de. Questão federativa no Brasil: um “estado das artes” da teoria. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 121-135, 1997.
- ANTUNES, R. Dimensões da crise e metamorfoses do mundo do trabalho. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 17, n. 50, p. 78-86, 1996.
- ANTUNES, R. **O Trabalho sob Fogo Cruzado.** São Paulo: Boitempo, 2020.
- AYRES, José Ricardo de Carvalho Mesquita *et al.* **O conceito de vulnerabilidade e as práticas de saúde: novas perspectivas e desafios.** Promoção da saúde: conceitos, reflexões, tendências. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2003.
- BARROS, Aidil de Jesus Paes de; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Projeto de pesquisa: propostas metodológicas.** Petrópolis: Vozes, 2000.
- BATTINI, O. (org.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate.** São Paulo: Veras Editora; Curitiba: CIPEC, 2007.
- BATTISTELLI, Bruna Moraes; RODRIGUES, Luciana; CRUZ, Lílian Rodrigues da. A Política de Assistência Social: relações entre vulnerabilidade, risco e autonomia. **Revista Polis e Psique**, [s. l.], v. 8, n. 3, p. 88–110, 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/PolisePsique/article/view/88114>. Acesso em: 22 mar. 2024.
- BEHRING, Elaine R. **Política Social no capitalismo tardio.** São Paulo: Cortez, 2015.
- BEHRING, Elaine R; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2008.
- BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas sociais: acompanhamento e análise. Assistência social.** Brasília: Ipea, 2021.
- BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília: DOU, 1993.
- BRASIL. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: DOU, 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Política Nacional de Assistência Social- PNAS/2004 e Norma Operacional Básica- NOB/SUAS.** Brasília: DOU, 2005.
- BRASIL. **Trabalho Social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família – PAIF.** Brasília: MDS, 2012. p. 99.

BROSCHEK, J.; PETERSON, B.; TOUBEAU, S. Territorial Politics and Institutional Change: A Comparative-Historical Analysis. Publius: **The Journal of Federalism**, [s. l.], v. 1, n. 48, p. 1-25, 2017.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistencia Social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

CRUZ, Danielle Maia. Enfoques contra-hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. **Revista Aval**, [s. l.], v. 1, n. 15, p. 160-173, 2019.

ERANSUS, B. G. **Políticas de Activación y rentas mínimas**. Madrid: Fundación Foessa, 2005.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A Política Social do Estado Capitalista**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FAO *et al.* **The state of food security and nutrition in the world 2023**: urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural-urban continuum. Rome: FAO, 2023. Disponível em: <https://www.fao.org/publications/sofi/2023>. Acesso em: 05 mar. 2024.

FARIAS, E. S.; EIRAS, A. A. L. T. A atuação do Estado de Minas Gerais na implementação da Política Nacional de Assistência Social. **Libertas**, [s. l.], v. 19, n. 1, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/27774/18972>. Acesso em 22 mar. 2024.

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de Pesquisar**. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GOUGH, I. **Economia política del Estado del bienestar**. Trad. De Gregorio Rodriguez Cabrero. Madrid: Blume Ediciones, 1982.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, B. R. Políticas Públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Revista Desenvolvimento em Debate**, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016.

HOLANDA, Nilson. **Avaliação de Programas**. Conceitos básicos sobre avaliação “ex post” de programas e projetos. Fortaleza: ABC Editora, 2006.

HUBERMAN, L. **História da riqueza do homem**. 11. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na Contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. São Paulo: Cortez, 1999.

IAMAMOTO, Marilda. Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do assistente social na atualidade. *In*: CFESS. **Atribuições privativas do(a) assistente social**. Brasília: CFESS, 2002. p. 13-50.

JOSÉ FILHO, Pe. M. Pesquisa: contornos do processo educativo. *In*: JOSÉ FILHO, Pe. M.; dalbério. **O Desafio da pesquisa**. França: UNESP- FHDSS, 2006. p. 63-75.

JUNIOR, Paulo Torres *et al.* Avaliar em profundidade: Dimensões Epistemológicas, Metodológicas e Experiências Práticas de uma Nova perspectiva de Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, [s. l.], v. 5, n. 2, p.147-170, 2020.

KAZTMAN, R. **Activos y estructuras de oportunidades**: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay. [s. l.]: CEPAL, 1999. Disponível em: [http://biblioteca.cepal.org/search~S0\\*spi?/akaztman/akaztman/1%2C2%2C60%2CZ/1856&F=akaztman+ ruben&1%2C%2 C59%2C1%2C0](http://biblioteca.cepal.org/search~S0*spi?/akaztman/akaztman/1%2C2%2C60%2CZ/1856&F=akaztman+ ruben&1%2C%2 C59%2C1%2C0). Acesso em: 29 set. 2024.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas públicas**: a fusão de texto e contexto. Campinas: Editora Arte Escrita, 2011. p. 31-46.

LEVY-STRAUSS, C. Aula Inaugural. *In*: Alba Zaluar (org.). **Desvendando máscaras sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

LIMA, R. S.; Bueno, S. **Homicídios pelo sétimo mês consecutivo no país**. São Paulo: UOL, 2020. Disponível em: <https://facesdaviolencia.blogfilha.uol.com.br/2020/04/29/homicídios-crescem-pelo-setimo-mes-consecutivo-no-pais/>. Acesso em: 12 abr. 2025.

MARTINS, José de Sousa. **O massacre dos inocentes**: a criança sem infância no Brasil. São Paulo: Hucitec, 1991.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. Livro primeiro: o processo de produção do capital. 30. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social**: Teoria, método e criatividade. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do conhecimento**: Pesquisa Qualitativa em Saúde. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. Federalism and the Welfare State. *In: Federalismo and the Welfare State: New World and European Experience*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

PIRES, R. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, [s. l.], v. 26, p. 67-80, 2016.

RAICHELIS, R. Organização e gestão das políticas sociais. *In: RAICHELIS, R. Capacitação em Serviço Social e Política Social: Política Social*. Brasília: Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, módulo 3, 2000.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal de que se trata**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RODRIGUES, L. C. Avaliação em profundidade e ecologia política: um diálogo possível. **AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas**, [s. l.], ano I, v. 2, n. 1, 2019.

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **AVAL – Revista de avaliação de Políticas Públicas**, [s. l.], n. 1, p. 7-15, 2008.

SALVADOR, Evilásio da Silva. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 426-446, 2017.

SANTOS, Alexandre A; PELUSO, Marília. A Contribuição da Geografia no Debate sobre a Integralidade na Saúde - Algumas Reflexões. **Hygeia - Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde**, Uberlândia, v. 2, n. 2, p. 47–55, 2006. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/hygeia/article/view/16842>. Acesso em: 03 dez. 2024.

SANTOS, Josiane Soares. Particularidades da “questão social” e seu enfrentamento. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.110, p. 270-287, 2012.

SANTOS, K. O. B. *et al.* Trabalho, saúde e vulnerabilidade na pandemia de COVID-19. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 12, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/W7bdfWDGNnt6jHCcCChF6Tg/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 03 dez. 2024.

SANTOS, L. S. **A ética da gestão pública à luz da abordagem da racionalidade: os dilemas morais vivenciados na gestão de riscos e desastres em Santa Catarina**. 2019. 341f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. *In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (coord. ). Pesquisa Avaliativa: aspectos teóricos-metodológicos*. 2. ed. São Paulo: Veras Editora, 2013.

SILVA, Maria Ozanira Silva e (coord). **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora, 2011.

SOUZA, Lincoln Moraes de; OLIVEIRA, Alba Barbosa de. Avaliação de Políticas Públicas: modelos tradicional e pluralista. **Revista de Políticas Públicas**, [s. l.], v. 15, n. 2, p. 305–313,

2012. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/847>. Acesso em: 09 jan. 2025.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira *et al.* **Assistência na trajetória das Políticas Sociais brasileiras: uma questão em análise**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATI, Aldaíza. Exclusão social abaixo da linha do Equador. *In*: VÉRAS, Maura Pardine Bicudo; SPOSATI, Aldaíza; KOWARICK, Lúcio. **O Debate com Serge Paugan: por uma sociologia da exclusão social**. São Paulo: EDUC, 2009. p. 126-138. Disponível em: <http://www.dpi.inpe.br/geopro/exclusao/exclusao.pdf>. Acesso em: 20 set. 2009.

SPOSATI, Aldaíza. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes**. São Paulo: CEPROSOM, 2009. Disponível em: <http://www.ceprosom.sp.gov.br/portall/wp-content/uploads/2015/05/texto-Aldaiza-1-pdf>. Acesso em: 21 mai. 2017.

SPOSATI, Aldaiza. **Vida urbana e gestão da pobreza**. São Paulo: Cortez, 1988.

TAVARES, Gisele. O Sistema único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. *In*: TAVARES, Gisele. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco, 2009.

TELLES, Vera da Silva. **A cidadania inexistente: incivilidade e pobreza, um estudo sobre trabalho e família na grande São Paulo**. 1992. 333f. Tese. (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.

THÉBAUD-MONY, Annie; DRUCK, Graça. Terceirização: a erosão dos direitos dos trabalhadores na França e no Brasil. *In*: Druck, Graça; Franco, Tânia (org.). **A perda da Razão Social do trabalho: terceirização e precarização**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 23-34.

VALLES, Miguel S. **Técnica cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional**. 3. ed. Madrid: Editorial Síntesis, 2003.

VIEIRA, E. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez, 1992.

WANDERLEY, Mariangela Belfiore; SILVA, Maria Liduina de Oliveira e; SANT'ANA, Raquel Santos; PAZ, Rosângela Dias O. da. Desafios postos aos Programas de Pós-graduação em Serviço Social no contexto de desmonte do ensino superior. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.139, p. 407-414, 2020. Disponível em: [www.Scielo.br/j/ssoc/n139/0101-6628-sssoc-1390407.pdf](http://www.Scielo.br/j/ssoc/n139/0101-6628-sssoc-1390407.pdf). Acesso em: 08 fev. 2021.

YAZBEK, Maria Carmelita. A pobreza e as formas históricas de seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 288-322, 2012.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Sistema de Proteção Social Brasileiro: modelo, dilemas e desafios**. [s. l.], [s. d.]. Disponível em <https://pt.scribd.com/document/370893473/Sistema-de-Protecao-Social-Brasileiro-Modelo-Dilemas-e-Desafios-yasbek>. Acesso em: 22 abr. 2025.

YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel; SANT'ANA, Raquel. Questão Social,

trabalho e crise em tempos de pandemia. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 138, p. 207-213, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/3k9rXGbp3TSLjKCrBw9tKc/?lang=pdf>. Acesso em: 13 fev. 2021.

**APENDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)****UFC****UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
PRÓ- REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO MEESTRADO  
PROFISIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS****TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)****TÍTULO DA PESQUISA:** ASSISTÊNCIA SOCIAL E PANDEMIA: AVALIAÇÃO DO PAIF DE AQUIRAZ EM TEMPO DE DESFINANCIAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA**PESQUISADOR(A) RESPONSÁVEL:** ALBA ELISA DAVID DE LIMA CÂMARA

Prezado(a) Sr(a), \_\_\_\_\_

você está sendo convidado a participar desta pesquisa que pretende avaliar o Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família- PAIF, ofertado pela Assistência Social como forma de enfrentamento aos efeitos da Pandemia de Covid-19, executado pelo CRAS, localizado na Sede do município de Aquiraz, aos seus usuários, em tempo de desfinanciamento da Política de Assistência Social. A referida pesquisa é de extrema relevância pois em tão pouco tempo a Assistência Social foi caracterizada como atividade essencial no enfrentamento as consequências da Covid-19, sem investimento financeiro imediato para a garantia da segurança de seus trabalhadores, que atuaram na linha de frente da política no atendimento aos usuários, sem equipamentos de proteção individual, em meio a uma pandemia desastrosa, com considerável aumento da procura por assistência social, em pleno período de congelamento dos gastos públicos e redução do orçamento.

**PARTICIPAÇÃO NA PESQUISA:** Sua participação será de caráter voluntário e os procedimentos serão esclarecidos abaixo: Você deverá responder as perguntas de uma entrevista semiestruturada, que consiste em uma técnica de investigação qualitativa, com diálogo contínuo, em que algumas perguntas são elaboradas previamente e outras poderão surgir a partir da necessidade de melhores esclarecimentos. Os dias e horários das entrevistas

serão acordados entre a pesquisadora e os participantes, e todas as entrevistas serão registradas por meio de gravações de voz. A qualquer momento você poderá solicitar novos esclarecimentos e/ou se recusar a continuar participando do estudo e poderá retirar seu consentimento.

## **1 CONFIDENCIALIDADE:**

As informações desta pesquisa serão confidenciais, e serão divulgadas sob o formato de dissertação para conclusão do curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC), ou ainda em eventos ou publicações científicas, não havendo identificação dos voluntários, a não ser entre os responsáveis pelo estudo, sendo assegurado o sigilo sobre sua participação.

Este termo será preenchido em duas vias, permanecendo uma com você e outra com a pesquisadora.

## **2 CONCORDANCIA NA PARTICIPAÇÃO:**

Eu, \_\_\_\_\_, após a leitura (ou a escuta da leitura) deste documento e ter tido a oportunidade de conversar com o pesquisador responsável, para esclarecer todas as minhas dúvidas, acredito estar suficientemente informado, ficando claro para mim que minha participação é voluntária e que posso retirar este consentimento a qualquer momento sem penalidades. Estou ciente também dos objetivos da pesquisa, dos procedimentos aos quais serei submetido, da garantia de confidencialidade e esclarecimentos sempre que desejar.

Diante do exposto expressei minha concordância de espontânea vontade em participar deste estudo.

Nome do voluntário: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_.

**ESCLARECIMENTOS:** Em caso de dúvidas a respeito da pesquisa e dos métodos utilizados na mesma poderá procurar a qualquer momento o(a) pesquisador(a) responsável ou a instituição:

**Alba Elisa David de Lima Câmara**

**Fone: (85) 988479715**

**email: albaelisadl@yahoo.com.br**

Endereço da instituição responsável pela pesquisa:

**Universidade Federal do Ceará**

**Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (Mapp)**

**Av. Mister Hull, 2977- Bloco 873- Campos do Pici, Fortaleza- CE, Brasil, CEP 60.356-001**

**Tel: +55 (85) 99223-3341**

**Site: mapp@ufc.br**

### **3 DECLARAÇÃO**

Declaro que obtive de forma apropriada e voluntária o Consentimento Livre e Esclarecido deste voluntário (ou de seu representante legal) para a participação neste estudo.

Nome da Pesquisadora: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_.

## APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

### I – DADOS DA PESQUISA

Questionário direcionado aos profissionais do SUAS do Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, localizado na Sede do Município, travessa João Lima, s/n (Profissionais de nível superior que trabalharam nos serviços de PAIF, ofertados pela Proteção Social Básica, durante a Pandemia de COVID-19.

### II – Dados do/a ENTREVISTADO/A

Codínome<sup>8</sup>:

Profissão/função:

Vínculo empregatício:

Tempo de serviço no CRAS sede:

1. Qual o seu entendimento em relação aos serviços do SUAS como atividade essencial para os usuários da Assistência Social?
2. Quais suas considerações em relação a COVID-19, a Política de Assistência Social como essencial e a oferta dos serviços do PAIF?
3. Quais foram as normativas em relação a prática dos serviços executados pelos profissionais do SUAS para a Assistência Social nas esferas de governos e que foram indispensáveis para o atendimento imediato na situações de calamidade pública e vulnerabilidades sociais.
4. Quais as maiores dificuldades, medos, desafios, lançados ao seu exercício profissional para a oferta dos serviço do PAIF em meio a proliferação do covid-19?
5. Quais atividades relacionadas ao PAIF, foram executadas as famílias em situação de vulnerabilidade social durante a PANDEMIA?
6. Como foi garantida a proteção social aos indivíduos necessitados dos serviços da Política de Assistência Social durante a pandemia?
7. Quais os incentivos financeiros oferecidos aos trabalhadores durante a Pandemia?
8. Foram garantidos aos profissionais os EPI's necessários para proteção individual dos trabalhadores?
9. Na sua nova rotina de trabalho durante a pandemia, quais as demandas mais imediatas enfrentadas na execução do PAIF?

10. Quais as estratégias utilizadas por você para continuar efetivando o PAIF, somados as demandas urgentes dos usuários da Assistência Social durante o período de pandemia?