



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**LEILIANE MARTINZ DE OLIVEIRA**

**“ABAIXO DE DEUS EXISTE O CRAS!”: AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE DO  
SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA NO CENTRO  
DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL JACARECANGA EM FORTALEZA -  
CEARÁ**

**FORTALEZA**

**2024**

LEILIANE MARTINZ DE OLIVEIRA

“ABAIXO DE DEUS EXISTE O CRAS!”: AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE DO  
SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA NO CENTRO  
DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL JACARECANGA EM FORTALEZA –  
CEARÁ

Dissertação apresentada ao Curso de  
Mestrado Profissional em Avaliação de  
Políticas Públicas do Centro de Ciências  
Agrárias da Universidade Federal do  
Ceará, como requisito parcial para  
obtenção do título de mestre em Avaliação  
de Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Leila Maria  
Passos de Souza Bezerra

FORTALEZA

2024

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)

---

- O48" Oliveira, Leiliane Martinz de.  
"Abaixo de Deus existe o CRAS!" : avaliação em profundidade do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família no Centro de Referência de Assistência Social Jacarecanga em Fortaleza – Ceará / Leiliane Martinz de Oliveira. – 2024.  
135 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2024.  
Orientação: Profa. Dra. Leila Maria Passos de Souza Bezerra.
1. Avaliação de políticas públicas. 2. Avaliação em profundidade. 3. Política pública de assistência social. 4. Trabalho social com famílias. 5. Pobreza e vulnerabilidade social.. I. Título.

LEILIANE MARTINZ DE OLIVEIRA

“ABAIXO DE DEUS EXISTE O CRAS!”: AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE DO  
SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA NO CENTRO  
DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL JACARECANGA EM FORTALEZA –  
CEARÁ

Dissertação apresentada ao Curso de  
Mestrado Profissional em Avaliação de  
Políticas Públicas do Centro de Ciências  
Agrárias da Universidade Federal do  
Ceará, como requisito parcial para  
obtenção do título de mestre em Avaliação  
de Políticas Públicas.

Aprovado em: 29/05/2024.

BANCA EXAMINADORA

---

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

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria de Nazaré Moraes Soares  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup> Ieda Maria Nobre de Castro  
Universidade de Brasília (UNB)

Dedico esse trabalho

Aos meus filhos Arthur e Lorena, joias preciosas que tenho;

Aos meus pais que não tiveram a oportunidade de trilhar o caminho que consegui chegar.

## **AGRADECIMENTOS**

Com emoção e gratidão agradeço aqueles que tiveram direta ou indiretamente presentes nesse caminhar.

À Deus, que me concedeu saúde, toda força e coragem, inexplicáveis sem os olhos da fé, em todos os momentos desta caminhada, fundamentais para a conquista de mais essa vitória.

Aos meus pais, que nunca mediram esforços para me assegurar uma educação de qualidade na infância e na juventude.

À meu esposo, pelo seu amor, admiração, acreditando sempre no meu potencial.

Aos meus amados filhos, que torceram pela finalização deste trabalho, entenderam meu cansaço e compreenderam os momentos de ausência.

Aos familiares e amigos que se alegraram com a aprovação e a conclusão deste mestrado.

Às Professoras Evânia Severiano e Leiriane Araújo, vocês me disseram por onde começar esse caminhar rumo ao mestrado. À Professora Paula Raquel pelas contribuições de aprimoramento dessa pesquisa.

Aos meus colegas de trabalho Valeska Fontenele e Victor Nepomuceno, pela parceria nas atividades do cotidiano de trabalho, vocês foram importantes e são partes desse processo.

Agradeço a todos os professores do MAPP pelos preciosos ensinamentos. Mas não poderia deixar registrado minha gratidão à Professora Alba Pinho, que junto com o conselho gestor do MAPP, analisou a situação de divergência quanto à minha aprovação inicial e aqui estou.

À minha orientadora, Leila Maria Passos, que me escolheu como sua orientanda, mesmo antes do meu convite e que a mim destinou sua atenção, dedicação e suas noites de descanso, fundamentais ao alcance dessa grande conquista. Parecia que era humanamente impossível chegar até aqui, mas você estava ali, distante espacialmente, mais presente nas várias mensagens que me impulsionaram a não desistir.

À Banca Examinadora, composta pelas professoras: Maria de Nazaré, que participou desse processo desde a avaliação do meu projeto inicial para ingressar no mestrado, estando presente na minha entrevista, qualificação e defesa e Leda Castro,

que admiro por sua trajetória profissional, sendo inspiração enquanto militante da Política de Assistência Social, por terem aceitado o convite para esse momento tão almejado e importante na minha vida.

Também demonstro agradecimentos a todos(as) os(as) meus colegas da turma IDJ, que fizeram desta jornada do conhecimento um imenso prazer.

Simplesmente gratidão.

## RESUMO

A presente dissertação versa sobre a avaliação em profundidade do principal serviço da Política de Assistência Social, no âmbito da Proteção Social Básica, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família. O objetivo principal do estudo consiste em avaliar a experiência do trabalho social com as famílias acompanhadas no Centro de Referência da Assistência Social Jacarecanga, localizado em Fortaleza-Ceará, contemplando os quatro eixos da avaliação em profundidade: análise de conteúdo, análise de contexto, trajetória institucional e espectro territorial e temporal. O foco avaliativo incide sobre a apreensão, das percepções e significações, elencadas pelas famílias e profissionais do SUAS do referido equipamento, da Política de Assistência Social, Família e o Trabalho Social com e Famílias. As interlocutoras da pesquisa foram narrativas das famílias acompanhadas há, no mínimo, cinco anos e dos profissionais executores do PAIF, que tenham este mesmo período de experiência, com vistas a compreender as concepções e significações do trabalho social com famílias inscritas nas suas regulamentações no âmbito da Política da Assistência Social. Historicamente a família assume centralidade nas políticas públicas brasileiras e na Política de Assistência Social o conceito de família é definido como o conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e ou de solidariedade. Para a realização desta pesquisa avaliativa em profundidade, a partir de Rodrigues (2008), optou-se pelas pesquisas bibliográfica, documental e de campo, com abordagem metodológica qualitativa e aportes de dados quantitativos e secundários. Os instrumentos de coleta de dados foram a observação direta, com diário de campo e a entrevista semiestruturada gravada e transcrita para fins de categorização e interpretação dos dados e informações. As categorias analíticas centrais foram avaliação em profundidade, política de assistência social, Família e trabalho social com família, bem ainda as categorias/conceitos transversais de território, pobreza e vulnerabilidade social. O embasamento teórico-analítico para o estudo nas categorias elencadas estão respaldadas também em autores, como: Guba Lincoln e Lejano (2011), Gussi (2019), Behring e Boschetti (2011), Carvalho (2008), Couto, YazBek, e Raichelis, 2012, Castro e Bezerra (2015), Sarti (2017), Mito (1997), Teixeira (2017), Koga (2003), Mota (2010), entre outros. O estudo revelou que todas as usuárias entrevistadas são mulheres. Cabe problematizar que a mulher parece continuar a assumir o papel interino, na maioria das vezes, de única responsável pela



família. Em relação à raça, a maioria se declarou parda, com uma usuária negra. Quanto à escolaridade, a maioria foi alfabetizada, porém a maioria não concluiu o ensino fundamental. Quanto as profissionais entrevistadas, foram identificadas em suas falas duas perspectivas distintas em relação à compreensão da Política de Assistência Social, uma disputa entre dois projetos opostos: o modelo tradicional de assistencialismo focado no atendimento imediato e histórico, e uma abordagem crítica que promove a assistência social como uma política pública baseada em direitos. Por fim, a pesquisa traz a reflexão sobre o processo de constituição da Política de Assistência Social, destacando as contradições do trabalho social com família no âmbito do PAIF, inerentes a sua efetivação enquanto política pública de proteção social.

**Palavras-chaves:** avaliação de políticas públicas; avaliação em profundidade; política pública de assistência social; trabalho social com famílias; pobreza e vulnerabilidade social.

## **ABSTRACT**

This dissertation is about the in-depth evaluation of the main service of the Social Assistance Policy, within the scope of Basic Social Protection, the Family Protection and Comprehensive Care Service. The main objective of the study is to evaluate the experience of social work with families monitored at the Jacarecanga Social Assistance Reference Center, located in Fortaleza-Ceará, taking into account the four axes of in-depth evaluation: content analysis, context analysis, institutional trajectory and territorial and temporal spectrum. The evaluative focus is on the apprehension of the perceptions and meanings of the Social Assistance Policy, Family and Social Work with Families, listed by the families and SUAS professionals of the aforementioned facility. The interlocutors of the research were the narratives of the families who have been accompanied for at least five years and the professionals who run the PAIF, who have the same period of experience, with a view to understanding the conceptions and meanings of social work with families inscribed in their regulations within the scope of the Social Assistance Policy. Historically, the family has been central to Brazilian public policies and in the Social Assistance Policy the concept of the family is defined as a group of people who are united by ties of blood, affection and/or solidarity. In order to carry out this in-depth evaluative research, based on Rodrigues (2008), we opted for bibliographical, documentary and field research, with a qualitative methodological approach and quantitative and secondary data inputs. The data collection instruments were direct observation, with a field diary, and semi-structured interviews recorded and transcribed for the purposes of categorizing and interpreting the data and information. The central analytical categories were in-depth evaluation, social assistance policy, the family and social work with the family, as well as the cross-cutting categories/concepts of territory, poverty and social vulnerability. The theoretical-analytical basis for the study in the categories listed is also supported by authors such as: Guba Lincoln and Lejano (2011), Gussi (2019), Behring and Boschetti (2011), Carvalho (2008), Couto, YazBek, and Raichelis, 2012, Castro and Bezerra (2015), Sarti (2017), Mito (1997), Teixeira (2017), Koga (2003), Mota (2010), among others. The study revealed that all the users interviewed were women. It's worth noting that women seem to continue to take on the interim role, most of the time as the sole guardians of the family. With regard to race, the majority declared themselves to be

brown, with one black user. In terms of schooling, the majority were literate, but most had not completed elementary school. As for the professionals interviewed, their statements identified two distinct perspectives in relation to understanding the Social Assistance Policy, a dispute between two opposing projects: the traditional model of assistance focused on immediate and historical care, and a critical approach that promotes social assistance as a public policy based on rights. Finally, the research reflects on the process of constitution of the Social Assistance Policy, highlighting the contradictions of social work with families within the scope of the PAIF, which are inherent to its effectiveness as a public social protection policy.

**Keywords:** evaluation of public policies; in-depth evaluation; public social assistance policy; social work with families; poverty and social vulnerability.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 01	- CRAS e seus respectivos bairros referenciados .....	91
Figura 01	- Mapas da Nova Territorialização de Fortaleza .....	92
Quadro 02	- Quadro situacional do CadÚnico .....	94
Figura 02	- Mapa dos territórios referenciados pela CRAS Jacarecanga ...	95
Quadro 03	- População dos bairros referenciados pelo CRAS Jacarecanga x Renda per capita e beneficiários do Programa Bolsa Família	97
Gráfico 01	- Famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no território do CRAS Jacarecanga .....	98
Fotografia 01	- Atividade de campo I com famílias A .....	99
Fotografia 02	- Atividade de campo I com famílias B .....	99
Fotografia 03	- Atividade de campo I com famílias C .....	99
Fotografia 04	- Atividade de campo II com famílias A .....	100
Fotografia 05	- Atividade de campo II com famílias B .....	100
Fotografia 06	- Atividade de campo II com famílias C .....	100

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	14
2	BASES TEÓRICO-METODOLÓGICAS DA PESQUISA AVALIATIVA	25
2.1	Delineamento do objeto .....	25
2.2	Proposta avaliativa .....	29
2.2.1	<i>Bases teórico metodológicas da pesquisa avaliativa.....</i>	29
2.2.2	<i>Por que a escolha da avaliação em profundidade? .....</i>	37
2.2.3	<i>Trilhas metodológicas: estratégias, técnicas e perfis das interlocutoras desta pesquisa .....</i>	39
3	POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: CONTEXTO, CONFIGURAÇÕES E DILEMAS.	46
3.1	As configurações do Estado e o desenvolvimento da política social.....	46
3.2	A política de assistência social e suas estratégias para garantir a proteção social: configurações e dilemas no contexto brasileiro.....	55
3.3	Conjuntura brasileira pós golpe 2016 e os efeitos na Política de Assistência Social do neoconservadorismo .....	65
4	O TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS ESPECIFICIDADES NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	76
4.1	Família e suas concepções no processo de formação sócio histórica brasileira .....	76
4.2	Proteção social x familismo e a condição da mulher .....	81
4.3	Trabalho social com famílias na Política de Assistência Social: particularidades do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) .....	83
4.4	A territorialidade no trabalho social com família .....	87
5	O TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIA NO PAIF DO CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL JACARECANGA: UM	

	<b>OLHAR AVALIATIVO A PARTIR DAS USUÁRIAS E PROFISSIONAIS DO SUAS .....</b>	<b>94</b>
<b>5.1</b>	<b>O Território do CRAS Jacarecanga: a realidade apresentada a partir de dados demográficos e socioeconômicos.....</b>	<b>94</b>
<b>5.2</b>	<b>Sujeitos da pesquisa: condição de pobreza e vulnerabilidade das famílias acompanhadas pelo PAIF .....</b>	<b>95</b>
<b>5.3</b>	<b>Significados da Política de Assistência Social/CRAS e do trabalho social com família no PAIF para suas usuárias.....</b>	<b>98</b>
<b>5.4</b>	<b>Percepções de trabalhadoras do SUAS sobre a Política de Assistência Social e do trabalho Social com família no PAIF.....</b>	<b>109</b>
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>120</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>124</b>
	<b>APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA I .....</b>	<b>131</b>
	<b>APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA II .....</b>	<b>133</b>
	<b>APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .....</b>	<b>135</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Essa dissertação tematiza sobre o processo de Avaliação da Política de Assistência Social, buscou construir uma avaliação em profundidade do principal serviço da Política de Assistência Social, no âmbito da Proteção Social Básica, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). O objetivo principal do estudo consiste em avaliar a experiência do trabalho social com as famílias acompanhadas no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) Jacarecanga, localizado em Fortaleza-Ceará, contemplando os quatro eixos da avaliação em profundidade, a partir de Rodrigues (2008): análise de conteúdo, análise de contexto, trajetória institucional e espectro territorial e temporal. O foco avaliativo incide sobre a apreensão, das percepções e significações, elencadas pelas famílias usuárias desse serviço e profissionais do SUAS do referido equipamento, da Política de Assistência Social, Família e o Trabalho Social com Famílias. Destaco que o título “Abaixo de Deus existe o CRAS!” faz referência exatamente a uma das falas citadas por uma interlocutora entrevistada.

Para compreender melhor o trabalho social com família, no âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), buscou-se apreender a natureza e a gênese da Política de Assistência Social no Brasil, a enfatizar suas concepções, ações e práticas de assistência social, assim como o contexto dos acontecimentos mundiais que, de forma direta ou indiretamente, repercutiram no movimento de construção da política social brasileira, com ênfase na política de assistência social e, em sua estruturação o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), foco desta avaliação.

No contexto mundial, final do século XIX e início do século XX, o avanço do liberalismo e a consolidação do modo de produção capitalista era uma realidade, em especial nos países europeus e EUA. Período histórico marcado pelo pauperismo e pela agudização dos conflitos entre capital e trabalho, protagonizados por duas classes antagônicas fundamentais: a burguesia e o proletariado. O processo de expansão internacional do capitalismo, a configurar a chamada globalização e/ou mundialização do capital, a partir dos anos 1970, nos ditos países em expansão e/ou desenvolvimento, implicou em transformações espaço-temporais, a interligação econômica, política, social e cultural, sendo oportunizada, sobretudo, com as

revoluções técnico científicas. O Brasil foi um dos “países em desenvolvimento” chamado a se inserir na “nova ordem mundial”, desde que seguisse as “recomendações” inscritas no Consenso de Washington, a configurarem compartilhar de uma globalização desigual, excludente e hierarquizada entre o Norte e o Sul global. Dentre os impactos das transformações mundializadas do capitalismo contemporâneo, destaca-se as mudanças no mundo do trabalho com a reestruturação produtiva, o desemprego estrutural e a precarização, somadas às contrarreformas impelidas ao Estado e aos sistemas de proteção social, sob a orientação do neoliberalismo enquanto projeto político-cultural econômico transnacional (Wacquant, 2005). Processos adensados no Brasil a partir dos anos 1990, a assumir particularidades consoantes à formação sociohistórica do país.

Segundo Behring, 2011, a economia e a política brasileiras foram diretamente afetadas pelos acontecimentos mundiais das três primeiras décadas do século XX, e mais ainda depois da grande crise do capital nos anos de 1929-1932, quando se abre uma época de expansão acelerada das relações capitalistas entre nós, com intensas repercussões para as dinâmicas das classes sociais, para o Estado e para as respostas dadas à questão social (Behring, 2011). A configuração do chamado “Estado social”, no período fordista-keynesiano, teve 30 anos vigorosos, até sofrer os sinais de esgotamento e a queda associados à crise estrutural do capitalismo, deflagrada a partir dos anos 1970 e ainda em processo. Desde então, o neoliberalismo tem se apresentado enquanto uma “saída” para tal estado de crise sistêmica, observada pelas direitas conservadoras e neoliberais como crise circunstancial.

Desta forma, foi exatamente quando o Brasil havia acabado de sair da ditadura militar de 1964 a 1985, com a instauração de seu Estado Democrático de Direito e a garantia de direitos (civis, políticos e sociais) - resultado de lutas de segmentos organizados da sociedade civil brasileira pela redemocratização - que a “nova ordem mundial” estava sendo implementada. Este Estado mediador das relações sociais entre as classes tentava se firmar, na perspectiva de garantir respostas público-estatais aos diversos segmentos no que tange às desigualdades sociais e à pobreza, em contexto de ataques a esta configuração de Estado. Embora buscando avançar em termos da construção do sistema de proteção social brasileiro, as bases estruturais permaneciam/permanecem alicerçadas no capitalismo e no seu movimento de acumulação de capital. Nesse momento controverso da vida brasileira,



as lutas político-sociais de parcela da sociedade civil pela ampliação do papel do Estado no social conseguiram, na organização e realização do processo constituinte, incidindo com avanços no campo da Seguridade Social, incorporando três políticas públicas fundamentais: saúde, previdência e assistência social, a partir da constituição de 1988.

A partir da Constituição Federal de 1988, a assistência social emerge enquanto política pública de direito do cidadão e dever do Estado. Integrante do Sistema de Seguridade Social, trata-se de política não contributiva, voltada a prover mínimos sociais dentro de um conjunto integrado de ações de iniciativa público-estatal e da sociedade civil, para garantir o atendimento às necessidades básicas de quem dela precisar. Desta forma, a Seguridade Social brasileira possui um caráter de política de proteção social articulada a outras políticas, além da Assistência Social, quais sejam: a política de saúde, também não contributiva de caráter universal, e da previdência social, política contributiva (Art. 194, CF, 1988).

Para Sposati (2004), inscrita no campo da seguridade social, a assistência social é uma proteção. Portanto, deve operar preventiva e protetivamente nas situações de vulnerabilidade e de risco sociais. Deve prover a proteção social nos níveis básico e especial. Não se limita ao domicílio, pois chega até aos que estão nas ruas; não se limita ao legal ou ao formal (Sposati, 2004). Na visão de Boschetti (2003), a inclusão da Assistência Social no sistema de seguridade social, com as políticas de saúde e previdência, vem provocando, desde então, transformações legais e institucionais no sistema de proteção social deste país.

De acordo com debates produzidos na V Conferência Nacional de Assistência Social (2005), a efetivação da Política de Assistência Social como um sistema que busca consolidar uma política integrante da seguridade social pressupõe a integração e a articulação da assistência social às demais políticas públicas sociais. A concepção de assistência social e sua materialidade nos níveis da proteção social básica e especial, sendo essa última de média e alta complexidade, requer inserir estas modalidades de proteção social no conjunto das proteções previstas pela seguridade social. Ou seja, a assistência social não pode ser entendida como uma política exclusiva de proteção social, mas de caráter transversal, a articular seus programas, projetos, serviços e benefícios aos direitos assegurados pelas demais políticas sociais, a fim de estabelecer, no âmbito da seguridade social, um amplo sistema de proteção social (Brasil, 2005).

Estudar a Política de Assistência Social também significa adentrar na grandeza do debate construído em torno dos direcionamentos político-ideológicos que demarcam sua contraditória construção de identidade(s): desde os horizontes da caridade, da filantropia, das ações sociais fragmentadas com caráter de benesse até o *status* de política pública garantidora de direitos socioassistenciais. E sua própria implantação e operacionalização configurada entre dois projetos político-ideológicos antagônicos a se confrontarem em um mesmo período histórico, a partir dos anos 1990 e intensificada nos anos 2000, a saber: o projeto da democratização a partir do controle social *versus* o projeto do ajuste estrutural enunciado na nova ordem do capital

Couto, Yazbek e Raichelis (2012) destacam a herança histórica da assistência social - por décadas matrizada na caridade, na filantropia, no mando-favor, no clientelismo, no apadrinhamento - imbricada em um padrão arcaico e hierarquizado de relações sociais. Ranço histórico ainda presente na cultura política, no imaginário social, nas dinâmicas e práticas institucionais e cotidianas brasileiras. Mesmo quando assumida pelo Estado brasileiro, no período pós à Constituição Federal de 1988, a intervenção estatal diante da pobreza tinha ações de assistência social caracterizadas como não política, fragmentada e sem orçamento específico, renegada como secundária e marginal no conjunto das demais políticas públicas.

O socioassistencial constitui-se em um campo de disputas político-ideológicas construído nos tensionamentos e conflitos entre os projetos da democratização e do ajuste estrutural a condicionarem como são gestadas e configuradas as estratégias/práticas de enfrentamento e/ou controle da pobreza e de seus desdobramentos, dentre os quais ganharam relevância as situações de vulnerabilidade e de riscos sociais enfocados no âmbito da Política de Assistência Social, no Brasil contemporâneo. Desta forma, a partir de um amplo processo de debates, conflitos, impasses e conquistas de organizações e entidades da sociedade civil envolvidas na construção da Política de Assistência Social, resultou a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993.

A compreender que, a assistência social, em um Estado democrático de direito, constitui-se em política pública garantidora de direitos socioassistenciais e estruturada por princípios norteadores, quais sejam: supremacia do atendimento às necessidade sociais sobre as exigência da rentabilidade econômica, universalização dos direitos, respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao direito a benefícios

e serviços de qualidade, bem como convivência familiar e comunitária, igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza e divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais (LOAS, 1993\ 2011).

A Política de Assistência Social, a partir de então, terá como objetivo a proteção social, visando as seguintes garantias: da vida, da redução de danos e da prevenção da incidência de riscos, da vigilância socioassistencial - que visa analisar, territorialmente, a capacidade protetiva das famílias e a ocorrência de vulnerabilidades sociais, de ameaças, de vitimizações e danos -; e da defesa de direitos, voltada a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais, promovendo a universalização dos direitos sociais.

Dentre as contradições dessa política pública, Sposati (2013) destaca aquela que remete exclusivamente os indivíduos considerados improdutivos para o capital como passíveis de reconhecimento de suas necessidades e de inserção no âmbito da proteção social, no caso específico da assistência social. A lógica do capital é antagônica à proteção social por considerá-la expressão de dependência, e atribui, às suas ações, o contorno de manifestação de tutela e assistencialismo, em contraponto à liberdade e à autonomia que, pelos valores capitalistas e liberais, devem ser exercidas pelo “indivíduo”, a estimular sua competição e desafio empreendedor (Sposati, 2013).

Enfatizamos que a discussão da construção de direitos sociais vai partir juntamente com as novas reestruturações produtivas em um contexto de reafirmação do neoliberalismo, no qual se agudizam as necessidades de proteção social, discutidas no texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/SUAS, 2004). A consolidação da assistência social como política pública e direito social ainda exige o enfrentamento de importantes desafios. Nesta direção, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, em Brasília/DF, apontou, como principal deliberação, a construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Modelo de gestão essencial para dar materialidade à assistência social como política pública (PNAS, 2004).

Somente após 11 (onze) anos de LOAS (1993), atualizada em 2011, se deu a regulamentação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), no ano seguinte, em 2005, do a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS, 2005), atualizada em 2009 e 2012. Posteriormente, vão se suceder conquistas de

instrumentos importantes para a regulamentação da política como: Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009), a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/SUAS-RH, 2006), atualizada em 2011 e os Cadernos de Orientação do PAIF I e II (2012).

Ao analisar a construção da Política de Assistência Social no Brasil, Silva (2019) destaca que, historicamente, ela não ocorre de forma linear, pois seu percurso é marcado por movimentos de avanços, retrocessos e contradições. Enfatiza que essa política pública é afetada direta e indiretamente por limites e dificuldades, ora sendo vista como uma política pública não contributiva e universal, ora como um conjunto de práticas assistencialistas ainda marcadas pela presença do conservadorismo e do patrimonialismo (Silva, 2019).

Na construção dessa política, a experiência de trabalho social com famílias teve seu projeto piloto implementado em 2001, com o Programa Núcleo de Apoio à Família (NAF)<sup>1</sup>. Resultante da expansão dessa experiência, foi lançado, em 2003, o Plano Nacional de Atendimento Integral à Família (PAIF) que, por sua vez, foi aprimorado e adequado, em 2004, à Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Na tentativa de consolidação do SUAS, somente em 2009 tem-se a publicação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, a normatizar, assim, os serviços socioassistenciais que compõem o SUAS, sendo principal o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), antes considerado Programa de Atenção Integral à Família. Por meio do Decreto nº. 5.805, de 19 de maio de 2004, tornou-se ação continuada da assistência social, ou seja, um serviço socioassistencial organizado em ações sistemáticas da política da assistência social, sendo ofertado, exclusivamente, nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

Dentre os eixos estruturantes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cabe salientar, para fins desta dissertação, a matricialidade sociofamiliar e a territorialização, a orientarem as ações de proteção social básica (PSB). Aquelas desenvolvidas de forma a garantir a “superação” das situações de vulnerabilidade social e de prevenção aos riscos sociais, sendo executadas diretamente pelos Centro

---

<sup>1</sup> Criado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social através da portaria 881 de 3 de dezembro de 2001. Estabelece Diretrizes e Normas do Programa Núcleo de Apoio à Família – NAF. <https://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-881-de-3-de-dezembro-de-2001/>.

de Referência da Assistência Social (CRAS) ou em outras unidades básicas da assistência social, bem como, de maneira indireta, nas entidades e organizações da sociedade civil.

Em termos da materialidade sociofamiliar, a família é compreendida enquanto um espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primária. Dialogando sobre o assunto, Teixeira, 2017, analisa que a centralidade da família na Política de Assistência Social é consequência da contradição emergente no contexto neoliberal, a qual responsabiliza a família pela proteção de seus membros, como se essa fosse uma obrigação natural. Assim, no âmbito desta política pública, a família é apreendida como meio/agente de proteção e, contraditoriamente, meio que demanda proteção por parte do Estado (Teixeira, 2017). É neste horizonte de contradições e tensões que atravessam e estruturam tal concepção de família, que o olhar histórico-crítico para o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) ganhou relevância nesta pesquisa avaliativa.

O PAIF fora então organizado de modo a responder à garantia de fortalecimento da convivência familiar e comunitária, no âmbito da Proteção Social Básica (PSB), acompanhando as famílias em situação de maior vulnerabilidade social na perspectiva de prevenir situações de risco social. Como unidade de Proteção Social Básica do SUAS, foram criados os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que se diferenciam pela exclusividade da oferta do trabalho social com famílias, sendo a porta de entrada para a população classificada socialmente vulnerável, segundo o faz o Estado e suas instituições socioassistenciais, acessar os serviços de proteção básica (Brasil, 2013). E, a partir de então, torna-se público alvo desta política e será inserida no principal de seus serviços - o PAIF - passando a participar do trabalho social com famílias realizado nos CRAS, em âmbito territorial, por seus profissionais de nível superior, também reconhecidos enquanto trabalhadores/as do SUAS.

Desta feita, a dissertação em tela se propõe à avaliação em profundidade do trabalho social com famílias, no serviço basilar da Política de Assistência Social construída no Brasil, em 2004: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Na delimitação do campo empírico, avaliou-se a materialização do trabalho social com as famílias em acompanhamento no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) Jacarecanga, sob o olhar dessas famílias e das profissionais com mais de cinco anos de experiência na Proteção Social Básica (PSB), não limitando essa

experiência a esse CRAS em específico. Buscou-se evidenciar a compreensão dos significados desse serviço para os atores que o vivenciam, no nível territorial, das concepções de assistência social e de trabalho social com famílias estruturantes desta política pública e, em particular, deste serviço socioassistencial como foco desta investigação. A dissertação ora apresentada se insere, assim, na linha de pesquisa Políticas Públicas, Território e Cultura, vinculada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP), da Universidade Federal do Ceará (UFC).

O percurso avaliativo explanado foi, então, delimitado a partir das escolhas teórico metodológicas e práticas da pesquisadora para fins de consecução dos objetivos e a considerar as nuances do campo empírico, das peculiaridades do objeto de estudo, da dinâmica concreta vivida no trabalho de campo e das referências teórico-metodológicas de autores/as fundamentais à realização desta pesquisa avaliativa.

A pesquisa partiu da proposta teórica, epistemológica e metodológica da *avaliação em profundidade*, expressão cunhada e desenvolvida por Rodrigues (2008), na qual a avaliação constitui-se em processo produzido por múltiplas dimensões - sociais, econômicas, políticas e culturais - por distintos agentes envolvidos/as, assim como suas relações de poder, interesses e valores. Inspirada no paradigma hermenêutico de Lejano (2012), como forma didática de compreender a avaliação em profundidade, Rodrigues (2008), ofereceu os elementos necessários para a realização de uma avaliação multidimensional, a elencar, assim, quatro eixos analíticos indispensáveis à consecução desta avaliação: a análise do conteúdo da política pública; a análise do contexto de sua emergência; a sua trajetória institucional; e seus espectros temporal e territorial. Compreendendo a importância e as peculiaridades dos quatro eixos, buscou-se desenvolvê-los ao longo desta pesquisa avaliativa.

O estudo se inicia no contexto da pandemia da Covid-19<sup>2</sup>, durante o governo do então presidente da república Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), momento histórico em que a Política de Assistência Social passou por inúmeros

---

<sup>2</sup> Pandemia da Covid-19 - Doença contagiosa causada por um coronavírus identificado em 2019, tornando-se uma pandemia em 2020. Tornou-se crise sanitária e revelou o descaso do governo federal vigente no enfrentamento de situações emergenciais à manutenção da vida. Com a negação da gravidade do coronavírus, o presidente criticou medidas de enfrentamento aprovadas pelo Congresso e defendeu e agudizou o processo de pauperização iniciado em seu governo ultraneoliberal e ultraconservador. O Brasil retorna ao Mapa da Fome, após recuar em mais da metade em uma década. O cenário da pandemia juntamente com a resposta do governo Bolsonaro à crise provocaram novas demandas ao campo socioassistencial além do aumento da insegurança alimentar, o desemprego e o desmonte do sistema de proteção brasileiro foram evidentes.

ataques neoliberais, alavancados no pós golpe de 2016 - que destituiu a ex-presidenta Dilma Rousseff da presidência - e, sobretudo, durante as gestões federais de Michel Temer e do governo federal eleito em 2018. Práticas de desmonte do recém e frágil sistema de proteção social brasileiro que, diretamente ou indiretamente, reduziram sua capacidade de execução, tendo em vista progressivos e sucessivos cortes orçamentários em função do discurso propalado da austeridade fiscal do Estado brasileiro, mesmo durante o período pandêmico a demandar ações emergenciais para garantia as existências, em especial, dos segmentos das classes subalternizadas mais atingidas com a crise sanitária. O marco temporal desta pesquisa alargou-se até o contexto do primeiro ano (2023), do terceiro mandato, do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2023-2026), período de realização da pesquisa de campo concluída no primeiro semestre de 2024.

Devido à peculiaridade do objeto de estudo e da escolha pela avaliação em profundidade, optou-se pela abordagem qualitativa, com aporte de dados secundários quantitativos. Parte-se do pressuposto que não tem como avaliar uma política pública sem compreender os processos políticos, as relações de poder estabelecidas nas configurações do Estado em que essa política emergiu e está sendo implementada, a reconhecer o quanto os contextos sociohistóricos e político-culturais influenciam na sua trajetória, bem ainda nas experiências e percepções de seus atores sociais.

Para a materialização desta avaliação em profundidade, realizou-se a pesquisa documental a partir de documentos oficiais e normatizações específicas. A pesquisa bibliográfica foi realizada de modo a conhecer as produções teóricas acerca do tema e objeto em tela, de modo a reconstruir o Estado da Arte e definir o referencial teórico a subsidiar o processo avaliativo. Conforme Ferreira (2002, p. 258):

“Estado da Arte” traz o desafio de ir além do mapeamento das produções científicas em diferentes campos do conhecimento, épocas e territórios, buscando conhecer em que condições são produzidas. O Estado da arte é uma revisão crítica da literatura específica, com identificação dos aspectos que têm sido valorizados e os referencias teóricos que vem subsidiando as pesquisas nos últimos anos (Ferreira, 2002, p. 259).

A pesquisa de campo compreendeu a observação direta realizada junto ao CRAS Jacarecanga, a acompanhar as práticas desenvolvidas por profissionais responsáveis por desenvolver o PAIF em nível territorial junto às famílias nele inseridas. Em complementaridade ao uso da observação e registro em diário de

campo, realizou-se entrevistas semiestruturadas com os principais atores envolvidos na materialização desta política pública, com ênfase no PAIF, quais sejam: usuárias e profissionais do SUAS. As entrevistas foram aplicadas em formato presencial, buscando uma aproximação da realidade do território e das famílias usuárias que o habitam. A narrativa teórico metodológica será melhor explicitada na seção seguinte.

A pesquisa tem como objetivo geral avaliar o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à família- PAIF, ou seja, avaliar a experiência do trabalho social com às famílias acompanhadas no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) Jacarecanga, localizado em Fortaleza-Ceará, a partir do olhar das famílias acompanhadas neste serviço socioassistencial e dos profissionais que o materializam.

Os objetivos específicos delineados foram os seguintes:

1. Analisar o contexto de emergência do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), sua especificidade de práticas na Proteção Social Básica (PSB), no âmbito da Política Nacional de Assistência Social;
2. Analisar o conteúdo do PAIF, suas concepções de assistência social, família, trabalho com família, no cerne da Política Nacional de Assistência Social;
3. Explicitar a trajetória institucional do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), no cerne da Política de Assistência Social, nas particularidades do município de Fortaleza e do CRAS Jacarecanga;
4. Identificar e interpretar as percepções e significações de assistência social, família e do trabalho social com famílias para usuárias acompanhadas pelo PAIF, como para os profissionais que o desenvolvem em nível territorial, no CRAS Jacarecanga.

A incluir esta introdução, a presente dissertação encontra-se estruturada em seis seções. A segunda seção, intitulada **Bases Teórico-metodológicas da Pesquisa Avaliativa**, destaca o delineamento do objeto, a relação da pesquisadora com seu tema e as trilhas teórico metodológicas da pesquisa. Importa salientar que, nesta seção, discute-se a avaliação em profundidade, a referenciar-se, em especial, nas produções de Rodrigues, 2008 e Gussi, 2019, para fins de materialização da proposta investigativa apresentada.

Na seção seguinte - **Política pública de Assistência Social no Brasil contemporâneo; contexto, configurações e dilemas** - estruturada com base nos debates acerca das particularidades do Estado brasileiro, da historicidade e contradições da Assistência Social e sua constituição enquanto política pública de



direito, buscou-se analisar o contexto de emergência dessa política pública e explicitar sua configuração no contexto político, econômico e social brasileiro. Fundamentou-se essa terceira seção nas discussões traçadas por Dagnino (2004); Boschetti (2005); Mota (2010) e Sposati (2013), dentre outros.

Na quarta seção - ***O Trabalho Social com Famílias nas Políticas Públicas e suas especificidades na Política de Assistência Social*** - dissertou-se acerca das categorias analíticas e conceitos evidenciados no campo teórico e empírico, com ênfase nas concepções de família e de trabalho social com família, a destacar a presença do familismo nas abordagens contemporâneas acerca de sua inserção no âmbito das políticas públicas, em especial no campo socioassistencial estatal. Merece destaque as contribuições das seguintes autoras: Mioto, 1997; Teixeira, 2010 e Carvalho, 2018.

A seção cinco, denominada ***Trabalho Social com Famílias no PAIF do Centro de Referência da Assistência Social Jacarecanga: um olhar avaliativo a partir das usuárias e profissionais***, enfoca a materialização do trabalho social com as famílias acompanhadas neste CRAS, a trazer dados e informações coletados durante o trabalho de campo, para fins de compreensão e interpretação das percepções e significações dos dois agentes diretamente envolvidos neste serviço socioassistencial: suas usuárias e profissionais. Trazer os olhares dessas interlocutoras da pesquisa com base em suas experiências com e no PAIF em âmbito territorial abre possibilidades de uma avaliação em profundidade que, ao trazer a participação destes agentes na prática avaliativa, poderá trazer aspectos das experiências então desconsiderados e que podem contribuir com o aperfeiçoamento do serviço avaliado.

Por fim, na seção destinada à ***conclusão***, buscou-se explicitar síntese dos principais achados de pesquisa, com base nas reflexões e análises então realizadas, de maneira a destacar os aspectos de maior relevância identificados ao longo deste processo avaliativo. Assim, fica o convite para o/a leitor/a acompanhar a pesquisadora em sua trajetória na pesquisa avaliativa e na construção dos resultados discutidos nas seções seguintes.

## 2 BASES TEÓRICO-METODOLÓGICAS DA PESQUISA AVALIATIVA

### 2.1 Delineamento do objeto

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) tem sua gênese no início dos anos 2000, a partir da experiência de trabalho com famílias do projeto piloto intitulado Programa Núcleo de Apoio à Família (NAF). Essa experiência foi qualificada e expandida em 2003, sendo lançado o Plano Nacional de Atendimento Integral à Família (PAIF). Seu aprimoramento posterior, à luz das diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS\2004), tornou-se a principal referência para o usuário do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), desenvolvido no nível dos territórios de abrangência dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) implantados em todo o Brasil.

Por meio do Decreto nº. 5.085, de 19 de maio de 2004, o PAIF tornou-se ação continuada da assistência social, sendo sua oferta obrigatória e exclusiva nos Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). Desta forma, passa a ser considerado um serviço socioassistencial<sup>3</sup> de ações preventivas e de intervenções de caráter protetivo na defesa, garantia e promoção dos direitos. Sua materialização se faz via trabalho social com famílias, de caráter continuado, com o objetivo de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de seus vínculos, com vistas à promoção de acesso à direitos (Orientações Técnicas sobre o PAIF I, 2012).

O trabalho social com família no PAIF é conceituado, conforme estabelecido no documento Orientações Técnicas sobre o PAIF II, 2012, como o conjunto de procedimentos implementados por profissionais, a partir de procedimentos ético, conhecimentos teóricos-metodológicos e técnico-operativos que tem por objetivo contribuir na e para a convivência de um conjunto de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos e\ ou de solidariedade, a configurar a concepção de família indicada no discurso oficial deste serviço. Tem por finalidade proteger direitos das famílias usuárias, apoiá-las no desempenho da sua função proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário

---

<sup>3</sup>Entende-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta lei (LOAS, art.23).

de maneira preventiva, protetiva e proativa, de maneira a contribuir para a materialização da responsabilidade constitucional do Estado de proteger as famílias (Orientações Técnicas sobre o PAIF II, 2012, p.12).

A dissertação em tela deteve-se na experiência do trabalho social do PAIF junto às famílias acompanhadas por esse serviço, no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) Jacarecanga, localizado no Bairro Jacarecanga, Regional I, do município de Fortaleza- CE, a considerar os pontos de vista de seus profissionais e usuários para fins desta avaliação em profundidade. Buscou-se apreender concepções e significações da Assistência Social/Política de Assistência Social/SUAS e do trabalho social com famílias tanto no conteúdo oficial de normatização desta política pública, com foco no serviço socioassistencial em estudo, bem como a partir dos relatos destes dois interlocutores desta pesquisa. As práticas de execução deste serviço, observadas durante o trabalho de campo, também fazem parte desta pesquisa avaliativa.

Fortaleza possuía, até maio de 2024, 27 (vinte e sete) CRAS, estando estes diretamente ligados à Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS), especificamente à Coordenadoria da Assistência Social, na Proteção Social Básica (PSB).

Entre estes, o CRAS Jacarecanga, nome do bairro no qual se encontra localizado e constitui a sua área de abrangência e atuação. A escolha do campo de pesquisa se constrói, primeiramente, pela admiração pelo território referenciado pelo CRAS Jacarecanga, dada a historicidade dos movimentos sociais nele atuantes na defesa de direitos. Ademais, destaca-se o apreço da pesquisadora pelo território no qual se deu seu processo de construção de vida pessoal e profissional, a incluir sua atuação no CRAS Jacarecanga em período anterior à pesquisa.

Ainda como estudante de serviço social, a pesquisadora realizou pesquisa de campo em equipamentos públicos sociais do supracitado território. E ingressou na Política de Assistência Social do município de Fortaleza no ano de 2014, tendo a oportunidade de estar na coordenação do supracitado CRAS, até 2020. Ao considerar a importância do conhecimento do território onde se realizou a pesquisa avaliativa em foco, iniciou-se a busca por estratégias para a execução e a consolidação da Política de Assistência Social nesse território. Trabalhou-se na perspectiva da promoção e autonomia dos indivíduos e famílias atendidas, por meio do protagonismo que se conquista com informação e acesso aos direitos sociais. E, para quem atua em CRAS,

a territorialização é fundamental para a consecução dos objetivos propostos pela PNAS (2024), no nível da PSB e dos programas, projetos, benefícios e, sobretudo, os serviços socioassistenciais, dentre os quais se encontra o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).

A aproximação com a experiência na gestão e o conhecimento prévio do território influenciaram na escolha da pesquisadora pelo tema, construção do objeto e campo empírico. A realização de duas especializações na temática de políticas públicas, com ênfase na Política de Assistência Social, também favoreceu a decisão pelo mestrado de avaliação de política públicas, que trouxe a relevância científica e acadêmica para um estudo específico sobre o trabalho social com as famílias acompanhadas pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) no CRAS Jacarecanga.

Diante do exposto, uma reflexão importante a destacar nesta pesquisa consiste na relação da pesquisadora com este campo avaliativo. Corroboramos, assim, com Peirano (1995) ao focar a ideia de que não há como dissociar a trajetória de vida e pesquisa. Segundo esta autora:

A pesquisa depende, entre outras coisas, da biografia do pesquisador, das opções teóricas presentes na disciplina, do contexto sócio histórico mais amplo, e, não menos, das imprevisíveis situações que se configuram entre pesquisador e pesquisado no dia-a-dia da pesquisa (Peirano, 1995, p. 35).

Em 2017, ocorreu a inserção da pesquisadora no Grupo de Estudo e Pesquisa Trajetória, Tendências e Instrumentalidade na Seguridade Social ampliada no Brasil/CE (TRASSOS), do Curso de Serviço Social da Universidade FAMETRO /UNIFAMETRO, seguindo a linha de pesquisa *Trajetórias, Tendências e Inovações nas Políticas de Seguridade Social*, buscando, cada vez mais, aproximações sistemáticas com a temática. Em 2019 tive a oportunidade de ingressar no curso de especialização de Políticas Públicas e Gestão Social, concluindo em 2020 com um pré-projeto para o mestrado. A posterior escolha pelo mestrado de Avaliação em Políticas Públicas, na Universidade Federal do Ceará (UFC), não foi por acaso!

A possibilidade de aprofundar o conhecimento na área de políticas públicas seria um diferencial da vida profissional e acadêmica, pois também havia o desejo de ingressar na academia como docente. Ainda como especialista, recebi convites de algumas faculdades para ministrar disciplinas de especialização com as temáticas:

Políticas Públicas, Questão Social, Política de Assistência Social, entre outras. Por isso, a titulação de mestre também será importante para ampliar as oportunidades de atuação profissional.

Nessa trajetória investigativa, buscou-se conhecer melhor a historicidade e a caracterização do CRAS Jacarecanga, campo empírico desta pesquisa avaliativa. Trata-se de unidade e/ou equipamento social público-estatal fundado em setembro de 2004, com o então nome CRAS Pirambu, em referência a um dos bairros históricos desta região de Fortaleza. Posteriormente na mudança de local de funcionamento, passa a se chamar CRAS Jacarecanga. Referenciava, à época da pesquisa, 27.976 famílias, a abranger os seguintes bairros desta metrópole: Moura Brasil, Jacarecanga, Farias Brito, Carlito Pamplona, Pirambu, Cristo Redentor e o Centro. Bairros esses que, de acordo com Censo 2022 (IBGE, 2022) possuíam uma população de aproximadamente 113.000 habitantes.

Devido à extensão de seu território referenciado, fez-se necessário um recorte nos territórios de referência do CRAS, a considerar ainda um número alto de famílias referenciadas. Desta feita, foram definidos os seguintes critérios para delimitação do campo de pesquisa: as famílias residentes nos bairros com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) - Pirambu, Cristo Redentor, Moura Brasil e Carlito Pamplona - sendo esses os que possuem maior quantidade de famílias acompanhadas sistematicamente pelo CRAS e inseridos no PAIF. É importante diferenciar que as família referenciadas são todas aquelas que possuem inscrição no Cadastro Único<sup>4</sup> e residem nos bairros acima citados, sendo classificadas pelo Estado e no escopo da PAS enquanto famílias de baixa renda.

Desta forma, definiu-se uma amostra intencional de famílias: além de inscritas referenciadas são, ao mesmo tempo, acompanhadas pelo PAIF, por participarem de ações continuadas e sistemáticas deste serviço socioassistencial, tais como: grupos de famílias, atendimentos individuais e ou coletivos, pois encontram-se numa situação de maior vulnerabilidade social, identificadas a partir dos seguintes critérios: com cinco ou mais anos de acompanhamento pelo PAIF, sendo ou não ser beneficiárias do Programa Bolsa Família, pois pode acontecer de terem pendências

---

<sup>4</sup> Cadastro Único - Também chamado de CadÚnico, é um sistema de registros do governo que identifica as famílias de baixa renda do Brasil. A operacionalização do programa é feita pela prefeitura das cidades. O registro no CadÚnico serve como uma porta de entrada para receber benefícios sociais do governo federal.

no CadÚnico, devido a readequação das regras com o governo LULA (2023-2026) e que tenham mais de uma situação de vulnerabilidade social identificada pelos profissionais. Importa salientar que, das famílias identificadas com base nestes critérios, as interlocutoras são as responsáveis legais e participantes das atividades do PAIF. Na tentativa de avaliar qualitativamente o trabalho social com famílias, fez parte da amostra também profissionais da equipe técnica do CRAS com cinco anos ou mais de experiência de trabalho na Política de Assistência Social, podendo contar com experiências profissionais em outros equipamentos da assistência.

A pesquisa avaliativa foi feita com o olhar direcionado tanto para o conteúdo normativo da política e a produção teórica pertinente ao objeto de estudos, bem ainda para quem são trabalhadoras do SUAS e operacionalizam o PAIF no CRAS Jacarecanga; e de quem são usuárias deste serviço socioassistencial, vivencia o adensamento da questão social e dos processos de vulnerabilidades sociais como pobreza, insegurança alimentar, insegurança de renda, dentre outras. Nesta perspectiva, fez-se um esforço de produzir uma tessitura teórico-empírica na avaliação ora desenvolvida. Para tanto, explicitamos abaixo as escolhas e trilhas metodológicas da pesquisa em tela.

## **2.2 Proposta avaliativa**

### ***2.2.1 Bases teórico metodológicas da pesquisa avaliativa.***

“Avaliar significa determinar a valia de algo, atribuir um valor” (Ferreira, 1999).

É consequência de um processo de evolução de construção e reconstrução que envolve inúmeras influências interatuantes (Guba; Lincoln, 2011, p. 28).

O campo da avaliação tem sua origem no âmbito da política de educação nos últimos anos do século XIX e nas primeiras três décadas do século XX. Para falar sobre avaliação de políticas públicas, é necessário compreender, inicialmente, o contexto político hegemônico em que se insere o que denominamos de um modelo

técnico-formal de avaliação e seus embates, pois à perspectiva avaliativa fomentada pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial e BID, e suas políticas de financiamento, remetem a uma avaliação nos marcos políticos neoliberais e positivistas.

O modelo hegemônico positivista propõe uma avaliação de programas, projetos e políticas, sobretudo governamentais, baseados em critérios pré-definidos de eficiência, eficácia e efetividade, quase sempre reduzidas à dimensão econômica. Essas avaliações têm por intuito demonstrar o sucesso ou fracasso das políticas a partir da construção de indicadores, notadamente quantitativos, que revelam a otimização da relação custo-benefício, previamente calculada, em relação ao investimento realizado na execução de programas, projetos e políticas (Holanda, 2006).

Desta forma podemos considerar um modelo de avaliação de cunho técnico-formal, entendido como um modelo único e universal de avaliação, que traz em si uma proposição epistemológica funcional e positivista, desconsiderando os sujeitos sociais envolvidos nas políticas, bem como os contextos sócio-políticos e culturais nacionais, regionais e locais onde essas políticas realizam-se, e as contradições neles inerentes.

Refletindo sobre o assunto Silva, 2005 cita que a avaliação de política e programas sociais deve ser percebida na relação dialética de duas dimensões a ela inerente: a dimensão técnica e a dimensão política.

Neste sentido, a avaliação de políticas e programas sociais é orientada por intencionalidades, sua dimensão política e por um conjunto de procedimentos científicos que a qualifica como geradora de conhecimento. Sendo a avaliação um movimento do processo das políticas públicas, considero que toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Trata-se de um processo que articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas (Silva, 2005).

Levando em consideração o discurso de Guba e Lincoln, 2011, às definições de avaliação são construídas por interpretações mentais humanas, cuja correspondência com determinada realidade, não é e não deve ser um problema. O conceito de avaliação reflete o contexto histórico, os propósitos de quem avalia e as suposições filosóficas que avaliadores, teóricos e outros profissionais fazem. É um processo evolução de construção e reconstrução que envolve inúmeras influências interagentes (Guba e Lincoln, 2011).

Os referidos autores consideram que a construção da avaliação torna-se mais fundamentada e esclarecida ao passar dos anos e dedicaram os primeiros três capítulos do livro “Avaliação de Quarta Geração” para traçar um histórico das abordagens hegemônicas em avaliação e apresentar uma análise crítica acerca dos limites do paradigma positivista, partindo desta crítica para propor uma avaliação baseada no paradigma construtivista (Guba e Lincoln, 2011).

A Primeira Geração é caracterizada pela ideia de mensurar diferentes atributos de crianças e jovens em idade escolar, utilizando como instrumento exames de cunho autoritários, que exigiam do aluno memorizar os assuntos, exemplos desse temos a aplicação de testes, utilizando coeficientes de inteligência (QI) e as medições psicofísicas.

Para Lincoln e Guba, 2011.

Os exames escolares foram utilizados durante centenas de anos para avaliar se os alunos haviam conseguido dominar o conteúdo de diversos cursos ou assuntos nos quais haviam iniciados. O principal objetivo da escola era ensinar as crianças o que se reconhecia como certo, para demonstrar que tinham domínio, as crianças tinham que regurgitar esses fatos em exames, que eram em essência testes de memória (Lincoln e Guba, 2011).

A Segunda Geração é construída por Ralph Tyler, 1942, com a necessidade de atualizar os currículos universitários e avaliar se os alunos haviam ou não apreendido o conteúdo ofertados pelos professores, para assim adentrar nas universidades. Utilizava-se uma abordagem descritiva destacando pontos fracos e fortes de determinados objetivos. Esses resultados desejados de aprendizado foram chamados de objetivos. A avaliação passou a ser considerada um valioso instrumento para regulação do conhecimento e das formas de adquiri-lo e definia os comportamentos desejados, controlando seus cumprimentos e aplicando as sanções ou prêmios correspondentes aos resultados.

Tyler coletou informações sobre o nível de aproveitamento dos alunos nos programas em relação aos objetivos que haviam sido definidos. Essas informações, paralelamente a uma análise dos pontos fortes e fracos que conseqüentemente ficaram aparentes, foram utilizadas para conduzir aprimoramentos e reformas - um processo que hoje chamamos de avaliação formativa, com a exceção de que os resultados só podiam ser obtidos depois, e não durante um determinado teste (Lincoln e Guba, 2011).

Chegando na década 1960 o governo americano conclui que as supostas deficiências da educação no país permitem que os russos ganhem vantagens na



exploração do espaço através dos programas de aperfeiçoamento do conteúdo do curso da Fundação Nacional de Ciências e Projetos de Inglês e Estudos Sociais.

Temos então a terceira geração (1958 a 1972) que caracterizou-se por iniciativas que visavam alcançar juízos de valor, na qual o avaliador assume um papel de julgador. Nesse período, a avaliação se tornou um campo de estudo e passou a fazer parte obrigatória da educação com a justificativa de que as escolas eram culpáveis pelos baixos rendimentos e que os financiamentos públicos estavam sendo mal utilizados. Dessa forma, os pais deveriam saber como trabalham as escolas e os educadores deveriam prestar contas aos usuários (Sobrinho, 2003). O seu fortalecimento na gestão governamental se deu a partir das décadas de 1980 e 1990, impulsionado pelo modelo de Estado neoliberal de Margaret Thatcher (1979-1990), na Inglaterra, e de Ronald Reagan (1981-1989), nos Estados Unidos (Sobrinho, 2003; Faria, 2005; Pereira & Spink, 2015).

Nesse mesmo período, a avaliação passou a ser obrigatória também nos programas sociais federais, atrelada à avaliação dos programas de combate à pobreza, financiados pelo governo, cujo modelo buscava dimensionar o grau de sucesso ou fracasso das instituições nessa área social (Silva, 2008).

A história da pesquisa avaliativa tem seu marco a partir da realidade dos Estados Unidos quando, entre os anos de 1930 a 1960, observa-se a proliferação desse tipo de pesquisa a demarcar a aferição “quantitativa e econométrica” no desenvolvimento de políticas, programas e projetos sociais.

Seguindo o modelo norte-americano no Brasil, a avaliação de políticas públicas começa a ser relevante no final da década de 1980 e início da década de 1990, no contexto da Reforma do Estado, que visava “enxugar” a máquina pública

Dentro do projeto de reforma neoliberal, vamos ter à situação de dependência do país frente às agências financiadoras internacionais, como o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que iram exigir com maior rigor o monitoramento e a avaliação dos programas e projetos por eles financiados (Rodrigues, 2008). A autora destaca as tendências que têm dominado o campo da avaliação de políticas públicas, direcionadas a partir das agências multilaterais, e confronta com a importância de uma avaliação mais aprofundada, de caráter inovador.

Complementando a ideia Silva, 2013 enfoca que no âmbito da pesquisa avaliativa se faz necessário destacar um movimento do processo das políticas

públicas articuladas a formulação e a implantação de políticas públicas de corte social e como pesquisa social aplicada, devendo ser percebida na relação dialética entre a dimensão técnica e a dimensão política. Contextualizando a autora ainda descreve que o desenvolvimento de pesquisas avaliativas adquire a seguinte conotação:

[...] passa a ser utilizada principalmente como mecanismo de controle social das políticas públicas pelo Estado, com intensa participação de avaliadores externos, na busca da eficiência dos gastos públicos e da eficácia dos programas sociais, com focalização nos grupos mais pobres e vulneráveis. Visa superar restrições financeiras do Estado, com redução e controle dos gastos públicos (Silva, 2008, p. 109).

Para esse contexto, a avaliação dos programas e projetos terão uma concepção instrumental que a função é medir, acompanhar e avaliar o êxito das reformas administrativas norteadas pelos princípios e valores neoliberais, seguindo uma linha de destaque internacional, fortalecendo-se um modelo de avaliação de gestão pública ajustado às demandas do Banco Mundial.

As agências multilaterais traçam as estratégias para aplicação dos recursos e assistência, como condição para a concessão de financiamentos, por isso, em parte vão definir as prioridades no direcionamento dos recursos públicos, e, em consequência, a formulação de políticas, seu acompanhamento e avaliação.

A avaliação hegemônica presente terá características muito mais positivistas, com objetivos de medir eficiência, eficácia e efetividade dos programas e projetos através de dados quantitativos seguindo uma lógica descritiva dos dados coletados. Pois a concepção da ciência moderna, só era considerada ciência aquilo que era quantificável, o que não era se considera prejudicial ao progresso e crescimento das sociedades.

Para Rodrigues, 2008 o campo acadêmico brasileiro, acaba-se por reproduzir, sem uma perspectiva crítica, esses modelos formulados a partir de perspectivas generalizantes, tidos como aplicáveis a qualquer país ou situação, majoritariamente assentados em paradigmas positivistas de análise e com o predomínio dos referenciais economicistas (Rodrigues,2008).

Avançando nos estudos acadêmicos sobre políticas públicas, novas abordagens vão se desenvolver pois autores consideraram importantes outros aspectos importantes na avaliação, que não foram trazidos pela avaliação de cunho positivista, enfatizaram a importância de uma análise mais detalhada dos programas

e projetos analisados. Aspectos esses que consideram os contextos sociais, econômicos, políticos e culturais dos agentes envolvidos, assim como suas relações de poder, interesses e valores.

Tal opção fornece muito mais possibilidades de ação, uma vez que permite reflexões e modificações continuadas e uma compreensão muito mais ampla da dinâmica da política em processo (Lejano, 2011).

Outro fator relevante é o aumento de programas sociais promovidos a partir dos anos 2000, os estudos em torno das políticas públicas e de sua avaliação aumentaram consideravelmente, ajustando-se às dinâmicas históricas e passando a demandar outras formas de avaliar, que se afastem dos modelos hegemônicos, regidos pelos marcos regulatórios do Estado e do mercado.

Podemos assim dizer que a diversidade das abordagens de avaliação resultam dos variados tipos de conhecimento e visão de mundo, propondo concepções filosóficas e ideológicas, métodos de coleta de dados, análise e técnicas interpretativas, escolha de paradigmas diferentes.

O modelo positivista fundamenta-se no paradigma científico constituído basicamente no domínio das Ciências Naturais, originado a partir da Revolução Científica ocorrida na Europa no século XVI, quando o conhecimento passou a ser algo objetivo e prático, baseado na realidade tal qual ela é (Sousa Santos, 2008). Compreende a realidade como única, objetiva e exterior, regida por leis gerais e passível de manipulação a partir de procedimentos lógicos.

No entanto, esse modelo, ainda hegemônico, é insuficiente quando se olha para a multiplicidade de valores, contextos e invariabilidades encontrados e vivenciados em uma comunidade. A avaliação se torna cada vez mais complexa à medida que considera insuficientes os procedimentos meramente descritivos e reclama a consideração de aspectos humanos, psicossociais, culturais e políticos, onde não há consensos prévios e os entendimentos precisam ser construídos (Sobrinho, 2003, p. 27).

Sendo entendido como um modelo único e universal de avaliação, o modelo positivista, desconsidera os sujeitos sociais envolvidos nas políticas, bem como os contextos sócio-políticos e culturais nacionais, regionais e locais onde essas

políticas realizam-se, e as contradições neles inerentes, ou seja, tal modelo não possibilita avaliar as políticas no âmbito de seus contextos e tempos específicos.

O modelo experiencial, apresentado por Lejano, 2012, fornece referenciais teórico-metodológicos, diferentes do positivista, pois são capazes de integrar as perspectivas quantitativas e qualitativas de análise, de forma a alcançar um nível mais profundo de compreensão de questões não resolvidas pelos métodos tradicionais. O autor coloca em questão os modelos positivistas de análise que há décadas orientam os estudos na área de políticas públicas, afirmando e mostrando os limites de seu poder explicativo.

Seu argumento central do autor é que os métodos clássicos – que partem de uma lógica linear, calcada em testes de hipóteses –, centrados na mensuração do objeto de estudo, constroem a aprendizagem e o entendimento a um modo predeterminado que impede a compreensão da política na forma como ela realmente ocorre, é vivida e experienciada pela multiplicidade de atores.

Seguindo as proposições geertzianas (Geertz, 1978), a apontar para uma avaliação ampla, detalhada e densa, a referência fundamental é o pressuposto das abordagens interpretativas, o da busca de significados, significados não só para aqueles que as formulam, mas para os que executam ou vivenciam, destacando assim a pesquisa qualitativa. Vale destacar a aposta de Geertz (1978) nos seguintes termos:

a descrição densa é mais do que métodos e técnicas de investigação, referindo-se em especial ao esforço intelectual do pesquisador na busca dos sentidos e significados que emanam da situação em estudo, que inclui, evidentemente, os dados coletados; mas estes dados não falam por si mesmos, ainda que possam seduzir o pesquisador nesse sentido (Geertz, 1978).

E embora a proposta em tela não realize um esforço de descrição densa nos termos de Geertz, pretende-se avançar no uso dos procedimentos e técnicas da metodologia qualitativa. Afinal, a avaliação não pode se restringir à análise de dados estatísticos resultantes da coleta de dados por meio de questionários, ainda que estes contemplem perguntas abertas e forneçam ao entrevistado espaço para enunciar, por meio de seus relatos, suas experiências, percepções e sentidos.

Como forma didática de explicitar a avaliação em profundidade, Rodrigues (2008) elenca quatro eixos analíticos para a realização da avaliação em profundidade,

sendo eles: análise do conteúdo; análise de contexto; trajetória institucional; e o espectro temporal e territorial.

Para a análise do conteúdo se faz necessário a atenção para três aspectos importantes: o primeiro diz respeito à formulação da política, ou seja, seus objetivos, critérios, dinâmica de implantação, acompanhamento e formas de avaliação; o segundo é necessários verificar suas bases conceituais, quais paradigmas a orientam e as quais concepções e valores as formam informam, bem como os conceitos e noções centrais que sustentam essas políticas; e por último destacamos a importância de avaliar a coerência interna, que seria as contradições existentes entre suas as bases conceituais que informam e os itens os itens priorizados para seu acompanhamento, monitoramento e avaliação.

Esses três aspectos correspondem à análise do material institucional sob forma de leis, portarias, documentos internos, projetos, relatórios, atas de reuniões e fichas de acompanhamento.

Para a análise do contexto a avaliação em profundidade articula análise e avaliação enfocando as tessituras do contexto histórico, levando em consideração o contexto histórico, econômico, social e cultural em que determinada política ou programa foi pensada e implementada, na busca de compreender as questões macroeconômicas e políticas que são determinantes para sua execução.

Devem ser considerados os dados sobre o momento político e as condições socioeconômicas com atenção para a articulação entre as instâncias local, regional, nacional, internacional e transnacional. Além desses pontos, o levantamento de outras políticas e programas correlacionados à política em foco, pode trazer dados relevantes na avaliação, pois demandará um levantamento de dados primários e secundários cuja extensão será ditada pelas especificidades contextuais e históricas da própria política em foco e das políticas a ela relacionadas (Rodrigues, 2008)

De acordo com Gussi, 2019.

Para dar conta das contradições do Estado contemporâneo, e suas expressões nas políticas públicas, nos marcos emancipatórios, evidencia-se a construção de outro parâmetro, epistemológico, metodológico e político de avaliação que permite ir além de definições operacionais conduzidas por modelos avaliativos pré-concebidos e se distancia da agenda política e do modelo técnico-formal de avaliação (Gussi, 2019).

A dimensão analítica da trajetória institucional é realizada a partir da reconstituição da trajetória da política em foco, percebendo as mudanças nos sentidos

dados aos objetivos do programa e à sua dinâmica conforme vai adentrando espaços diferenciados e, ao mesmo tempo, descendo nas hierarquias institucionais até chegar à base, que corresponde ao contato direto entre agentes institucionais e sujeitos receptores da política (Rodrigues, 2008).

Para a apreensão da trajetória institucional é fundamental a realização de pesquisa de campo com a realização de entrevistas com diferentes agentes e representantes de instituições envolvidas na formulação e implementação de uma mesma política. Ao recompor esta trajetória, é importante que se atente para os aspectos culturais inerentes a esses espaços institucionais e organizacionais (Rodrigues, 2008)

Por meio da dimensão analítica espectro temporal e territorial, procura-se apreender a configuração temporal e territorial do percurso da política estudada de forma a confrontar as propostas/objetivos gerais da política com as especificidades locais e sua historicidade.

A apreensão dessa configuração coloca algumas questões em destaque: i) as possibilidades de articular, na avaliação, as perspectivas e objetivos de propostas generalizantes às particularidades locais; ii) as possibilidades de implementação de políticas, de forma localizada, que levem em conta seu percurso temporal e territorial. Esta etapa da pesquisa corresponde a um momento mais avançado de sistematização dos dados já coletados e está aberta à manipulação de uma série de instrumentos metodológico-analíticos que possibilitem atingir um maior nível de abstração, síntese e criatividade (Rodrigues, 2008).

### ***2.2.2 Por que a escolha da avaliação em profundidade?***

A produção do conhecimento, a partir do desenvolvimento da pesquisa social por si só, constitui-se um desafio a nos envolver em seu percurso. E no campo da pesquisa avaliativa, esse desafio adquire nova dimensão, tendo em vista as especificidades dessa modalidade de avaliação em profundidade.

Avançando nos estudos acadêmicos sobre políticas públicas, novas abordagens vão se desenvolver pois autores consideraram importantes outros aspectos na avaliação, que não foram trazidos pela avaliação de cunho positivista, enfatizaram a importância de uma análise mais detalhada dos programas e projetos analisados. Aspectos esses que consideram os contextos sociais, econômicos,

políticos e culturais dos agentes envolvidos, assim como suas relações de poder, interesses e valores.

Rodrigues, por exemplo, procura romper com os conceitos lineares de avaliações presentes nos modelos positivistas de análise e busca uma proposta inovadora de uma avaliação em profundidade que significa realizar uma pesquisa de caráter: extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional, considerando importantes elementos de natureza multi e interdisciplinar como condição primeira da tarefa de pesquisa (Rodrigues, 2008).

Sendo assim a proposta é motivada pela constatação da insuficiência dos modelos clássicos de análise e da necessidade cada vez mais premente de se realizarem pesquisas que considerem o contexto social, econômico, político e cultural, bem como a importância da análise institucional, das relações de poder, dos interesses e valores que permeiam os processos de formulação e implementação dessas políticas (Rodrigues, 2008).

Tal opção fornece muito mais possibilidades de ação, uma vez que permite reflexões e modificações continuadas e uma compreensão muito mais ampla da dinâmica da política em processo (Lejano, 2011).

Procurando romper com a avaliação positivista caracterizada por elementos meramente descritivos utilizaremos então a proposta de avaliação em profundidade de políticas públicas elencada por Rodrigues, 2008, pois nos permite avaliar o caráter social, a multi e a interdisciplinaridade, nos dando condições mais amplas de compreensão da Política de Assistência Social nas suas múltiplas dimensões.

A avaliação em profundidade articula análise e avaliação. Diferente de um modelo fechado, é uma matriz que enfoca o contexto, avançando assim em relação a outras avaliações. O contexto se desenha no texto a partir de tessituras históricas, articuladas por meio de três dimensões: local, nacional e global. Isso requer do pesquisador esforço de compreensão de como questões macroeconômicas e políticas dialogam com eventos locais (Cruz, 2019).

Como forma didática de compreender a avaliação Rodrigues, 2008 elenca quatro eixos analíticos para a realização da avaliação em profundidade, sendo eles:

a análise do conteúdo e do contexto, contemplando sua formulação, bases conceituais e coerência interna, a trajetória institucional e o espectro temporal e territorial.

A autora em questão procura romper com os conceitos lineares de avaliações presentes nos modelos positivistas de análise e busca uma proposta inovadora de uma avaliação em profundidade que significa realizar uma pesquisa de caráter: extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional, considerando importantes elementos de natureza multi e interdisciplinar como condição primeira da tarefa de pesquisa.

A relevância da adoção dessa perspectiva avaliativa consiste no fato de que as políticas públicas são melhor compreendidas se considerarmos a configuração de Estado em que ela está inserida, sua interface com a sociedade, bem como as especificidades de cada local em que a política foi implementada, considerando suas relações com os diversos atores envolvidos nas políticas, os quais dão a elas sentidos e significados de acordo com seus contextos culturais institucionais, possibilitando assim uma avaliação extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional (Gussi, 2015; Rodrigues, 2008).

### ***2.2.3 Trilhas metodológicas: estratégias, técnicas e perfis das interlocutoras desta pesquisa.***

Na busca de atingir o objetivo geral e os objetivos específicos, utilizamos assim os quatro eixos analíticos para a realização da avaliação em profundidade: análise do conteúdo, análise do contexto, trajetória institucional e espectro temporal e territorial, explicitando como foram abordados e materializados nesta pesquisa.

A pesquisa tem abordagem qualitativa com aportes quantitativos, pois a abordagem qualitativa permite maior apreensão dos significados e da experiência da política junto ao objeto de pesquisa, sendo primordial para realização de uma avaliação em profundidade. Os aportes quantitativos fizeram parte da pesquisa exploratória situando dados numéricos importantes para caracterizar o território pesquisado por meio de uma pesquisa documental. A pesquisa de cunho qualitativa, segundo Minayo (1994, p. 21).

[...] responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças,



valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Desta forma a pesquisa se inicia com a análise de conteúdo a partir da realização do levantamento de dados com as pesquisas bibliográfica e documental, para assim elencar os fundamentos e o marco regulatório da Política de Assistência Social, ou seja, suas leis, regulamentações e aspectos conceituais, construindo o primeiro passo de uma prática da avaliação em profundidade, trazida pela autora Rodrigues (2008), que compreende a avaliação como um processo produzido por múltiplas dimensões.

Dentre os documentos consultados destacam-se dados estatísticos condizentes ao Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE(2022); legislações brasileiras, tais como a Constituição Federal (1988), aquelas pertinentes a Política de Assistência Social, como a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993), Política Nacional de Assistência Social(2005), Sistema Único de Assistência Social (2005), Tipificações do Serviço Socioassistenciais, Cadernos de Orientações do PAIF I e II, entre outras. Foram consultados ainda dados referentes ao Diagnóstico Socioterritorial do campo de pesquisa, CRAS Jacarecanga, concedidos pela gestão deste, assim como também dados concernentes ao perfil de famílias inscritas no Cadastro Único, base de dados de Abril de 2024, no âmbito de Fortaleza, dos bairros de abrangência do CRAS Jacarecanga, concedidos pela Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS)

Como dito anteriormente, a pesquisa de campo foi desenvolvida no CRAS Jacarecanga, tendo autorização para sua realização oficialmente a partir de março de 2023, tendo, como objeto de estudo: O principal serviço da Proteção Social Básica: O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)

A pesquisa bibliográfica e documental foi iniciada no contexto político do Governo Bolsonaro e prosseguindo, a pesquisa de campo, inicia-se no primeiro ano do terceiro mandato do Governo Lula. A pesquisa de campo se fez necessária nesse estudo, sendo uma etapa de fundamental importância, visto que permitiu a pesquisadora a coleta de dados no local de ocorrência do fenômeno a ser estudado, viabilizando o contato direto com seu objeto de estudo, onde também foi realizada a observação direta a partir de momentos como: atendimentos técnicos individualizados

e coletivos e momentos de atividades coletivas, realizados com as famílias acompanhadas pelo PAIF.

No segundo momento foram realizadas entrevistas semiestruturadas junto às interlocutoras da política: famílias acompanhadas pelo PAIF, destacamos aqui a figura da mulher enquanto responsável legal pela família e as trabalhadoras do SUAS lotadas no CRAS. Garantindo o sigilo profissional, o nome real das participantes foi suprimido, utilizando-se de nomes fictícios de Santas ligadas à religião católica. A escolha dos nomes fictícios se deu a partir do conhecimento de que muitas ruas, escolas e praças do território pesquisado possuíam nomes de santas e santos católicos, devido sua construção sócio histórica estar diretamente ligada à chegada de Pe. católicos no território na década de 1950, escolha simbólica meramente pessoal, levando em consideração que nasci nesse território, acredito que a escolha não implica no respeito à diversidade das religiões.

Para iniciar a pesquisa de campo propriamente dita solicitei oficialmente autorização na Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS), secretaria que coordena atualmente, no âmbito municipal, as Políticas de Direitos Humanos e Assistência Social. Após permissão para pesquisa, realizou-se visita institucional na SDHDS, no setor de vigilância socioassistencial, onde tive acesso aos seguintes documentos: Diagnóstico Socioterritorial da Política de Assistência Social em Fortaleza, Quadro Situacional do CadÚnico por área de abrangência dos CRAS, conteúdo o perfil das famílias referenciadas pelos CRAS de Fortaleza e documento da Nova Divisão da Territorialização dos CRAS no Município de Fortaleza.

Em paralelo foi estabelecido contato com a coordenadora do CRAS Jacarecanga para visita em lócus, logo assim tivesse a autorização. Na primeira visita foi feita uma explanação à coordenadora acerca dos objetivos da pesquisa, do objeto de estudo e da metodologia adotada, no diálogo, a coordenadora esclarece sobre a dinâmica de atendimentos e atividades gerais do equipamento. Na oportunidade também conversei com uma das profissionais do PAIF, que já destacou alguns desafios para a execução do trabalho social com as famílias em acompanhamento, sendo eles: aumento de atendimentos de demanda espontânea, ausência de espaço físico no equipamento para atividades coletivas e equipe de profissionais incompleta, compartilhou planilha de dados das famílias, cronograma e planejamento de atividades.

Compondo o quadro das interlocutoras e avaliadoras do Trabalho Social com Família finalizamos a pesquisa entrevistando seis usuárias inseridas no acompanhamento sistemático do PAIF e as três profissionais do SUAS, que compunham a equipe de referência<sup>5</sup> do CRAS Jacarecanga, sendo elas: duas assistentes sociais e uma pedagoga. Vale ressaltar que antes de iniciar as perguntas propriamente ditas, a pesquisadora explicou sobre a participação na pesquisa, a partir da leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

O quantitativo de seis usuárias foi definido a partir do número de participantes nas atividades coletivas (Grupo PAIF), que variam entre dez e quinze mulheres, da dificuldade de espaço adequado para a realização das entrevistas, além da disponibilidade das mesmas para participarem. O quantitativo de três profissionais contemplou cem por cento das profissionais executoras do Trabalho Social com Famílias no equipamento. Seguem abaixo os perfis identificados.

Elisa, 50 anos, solteira, dona de casa, cursou somente até o 6 ano do ensino fundamental, não o concluindo, considera-se parda, gênero feminino, e religião católica. A renda familiar é proveniente do benefício do Programa Bolsa Família, sendo atualmente no valor de R\$ 700,00. Reside com as netas de 15 e 13 anos, respectivamente, na comunidade denominada de Carandiru, no bairro Carlito Pamplona, em um casebre, alugado por aproximadamente 1 ano, que possui dois compartimentos e um banheiro, possui rede de água e luz de forma clandestina, possui saneamento básico e coleta de lixo três vezes por semana. Não participa de grupos políticos\ sociais.

Tereza, 53 anos, união estável, dona de casa, concluiu o 8 ano de ensino fundamental, considera-se parda, gênero feminino, religião evangélica. A renda familiar é proveniente do benefício do Programa Bolsa Família, sendo atualmente no valor de R\$ 600,00 e há um mês seu companheiro encontra-se trabalhando formalmente (CLT) ganhando 1 salário mínimo. Reside somente com ele no bairro Carlito Pamplona, casa alugada a três anos, possui 4 cômodos pequenos e um banheiro, com rede de energia clandestina, rede de água, saneamento básico e coleta de lixo regulares. É líder comunitária afiliada ao Partidos dos Trabalhadores (PT).

---

<sup>5</sup> Equipes de referência são aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários. (NOB\SUAS-RH, 2007).

Graças, 42 anos, solteira, desempregada, cuidadora de idosos, ensino médio completo, considera-se parda, gênero feminino, religião católica. Com o advento da pandemia, não conseguiu retornar ao mercado de trabalho e a renda familiar é proveniente do Benefício do Programa Bolsa Família, sendo atualmente no valor de R\$1040,00. Reside com os cinco filhos com idades de 8, os gêmeos de 9, a quarta de 16 e o último de 17 anos, no bairro Cristo Redentor de forma alugada, a casa possui cinco cômodos mais um banheiro, possui rede de energia regular, não possui rede regular de água, utiliza-se de poço, possui rede de saneamento básico e coleta de lixo regulares. Participa de grupos de oração da igreja católica.

Inês, 62 anos, união estável, dona de casa, cursou até o 5 ano do ensino fundamental, considera-se parda, gênero feminino, religião católica. Renda familiar proveniente do benefício do Programa Bolsa Família, sendo atualmente no valor de R\$ 600,00. Reside em casa própria, com seu companheiro, a filha de 26 anos e o neto de 9 anos, no bairro Pirambu, a casa é composta por dois cômodos mais banheiro dentro de casa, rede de energia e água clandestinas, coleta de lixo e esgoto regulares. Não participa de grupos políticos sociais.

Terezinha, 35 anos, casada, vendedora autônoma, cursou até o 5 ano do ensino fundamental, considera-se preta, gênero feminino, religião evangélica. Renda familiar proveniente do trabalho informal como vendedora na feira da igreja matriz catedral de Fortaleza mais o benefício do Programa Bolsa Família, totalizando aproximadamente um salário mínimo por mês. Reside em casa cedida de alvenaria, com esposo e os 4 filhos (5, 8, 15 e 19 anos), no bairro Pirambu, possui dois cômodos mais banheiro, rede de energia e água clandestinas, sem saneamento básico (fossa), de acordo com relatos tudo escoado para o mar. Coleta de lixo passa em uma rua próxima. Não participa de grupos políticos sociais.

Isabel, 44 anos, união estável, dona de casa, cursou até o 4 ano do ensino fundamental, considera-se parda, gênero feminino, religião católica. Renda familiar proveniente do benefício de prestação continuada de um dos filhos. Reside cada alugada, com o companheiro e dois filhos (13 e 16 anos), no bairro Pirambu, possui 3 cômodos mais banheiro, possui rede de energia regular e coleta de lixo, a água é proveniente de poço, possui saneamento básico. Não participa de grupos políticos sociais.

Do Carmo, 63 anos, pedagoga, divorciada, considera-se branca, religião católica. Renda R\$2.600,00 (líquida), trabalhando 40h semanais, vínculo de contrato

temporário (celetista). Formou-se pela Universidade Estadual do Ceará. Reside no bairro Jardim Bonifácio, trabalha na Política de Assistência Social há 6 anos, sempre na Proteção Social Básica. No CRAS, objeto dessa pesquisa, encontra-se a quase dois anos, finalizando seu contrato de trabalho no mês de setembro de 2024. Até a data da entrevista, refere-se acompanhar um número de 20 famílias do PAIF, número que é inferior às demais profissionais pois sobre sua responsabilidade estão também os(as) participantes do grupo do SCFV para idosos.

Cecília, 31 anos, solteira, assistente social, considera-se branca, religião católica. Reside no bairro Pirambu. Sua renda é de R\$2.450,00 (líquida) trabalhando 30h semanais com vínculo de contrato temporário (celetista). Formou pela Faculdade Cearense, possui especialização em Seguridade Social e Políticas Públicas, trabalha na política há 5 anos, todos eles na Proteção Social Básica, nesse CRAS, objeto dessa pesquisa, encontra-se a quatro anos, atualmente, tem um total de 190 famílias inscritas para acompanhamento.

Aparecida, 56 anos, solteira, assistente social, considera-se parda, religião não definida. Reside no bairro Parquelândia. Formou-se pela Universidade Estadual do Ceará, tem especialização em Administração e Planejamento de Projetos Sociais, a renda é de R\$2.450,00 (líquida) trabalhando 30h semanais com vínculo de contrato temporário (celetista). Trabalha na política há 8 anos, todos eles na Proteção Social Básica, nesse CRAS, objeto dessa pesquisa, encontra-se a 6 anos, atualmente, tem um total de 50 famílias inscritas para acompanhamento.

Traçado o perfil individualizado das interlocutoras, as análises serão trazidas na seção IV, a partir do conceito da análise de discurso de Minayo, 2013, que considera os sentidos semânticos relativos aos significantes do discurso e os sentidos sociológicos a explicitar os olhares avaliativos de usuárias e profissionais, observando inclusive, o sentido das palavras, constituído historicamente e expresso em posições ideológicas, portanto, mais do que compreender os significados lexicais do discurso, precisamos entender em contexto ele foi produzido, considerando a importância tanto do discurso ou texto em si, quanto aos silêncios que são, ao mesmo tempo, interpretações de sentimentos.

Ressalta-se que a pesquisa é um processo infinito, contextualizado e influenciado pelas transformações socioeconômicas e culturais; portanto, não se isenta de interesses, preconceitos e incursões subjetivas. a autora compreende que a pesquisa quantitativa deve ser utilizada porque avalia a regularidade do fenômeno, e

a qualitativa faz a análise das expressões humanas presentes nas relações, nos sujeitos e nas representações o pesquisador adentra na etapa de análise do material qualitativo com a premissa de que é necessária a superação da análise espontânea e literal dos dados, que, segundo a autora, é um dos obstáculos enfrentados pelo investigador, somando-se à dificuldade de unir as descrições ou opções metodológicas com a análise do campo e objeto de trabalho (Minayo, 2013). Além da interpretação dos dados, nessa seção também destacamos os “achados” dessa pesquisa avaliativa.

### **3 POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: CONTEXTO, CONFIGURAÇÕES E DILEMAS**

#### **3.1 As configurações do Estado e o desenvolvimento da política social**

Para analisar o contexto da formação do Estado brasileiro faz-se necessário primeiramente entender o cenário internacional do século XIX e século XX marcado predominantemente pelo capitalismo industrial<sup>6</sup> e o liberalismo<sup>7</sup> que tem em seu principal alicerce o princípio do trabalho como mercadoria e a suposta regulação de livre mercado. O Estado liberal é caracterizado pela valorização das liberdades individuais e a mínima participação do Estado nos assuntos econômicos.

As ideias do então liberalismo, defendidas por Adam Smith<sup>8</sup>, foram fundamentais para a expansão e consolidação do capitalismo ao longo desses anos.

A sociedade capitalista constitui-se então a partir da divisão de classes sociais, onde o proletariado é a classe oprimida, onde a classe burguesia é a dominante e o Estado reproduz seus interesses e não o interesse geral da sociedade. Desta forma a riqueza socialmente produzida, forma um excedente econômico, que passa a ser apropriado por apenas um grupo da sociedade: a classe burguesa.

Marx e Engels, 1999, destacam que a condição essencial da existência e da supremacia da classe burguesa é a acumulação da riqueza nas mãos dos particulares a formação e o crescimento do capital, pois a condição de existência do capital é o trabalho assalariado. Ainda sobre o Estado, Gramsci, 1999 caracteriza-o como uma superestrutura enraizada nas classes, como uma instituição repressora,

---

<sup>6</sup> Ficou caracterizado por muitas evoluções que foram primordiais à ocorrência da Primeira Revolução Industrial na Inglaterra, no século XVIII, a utilização do carvão mineral como fonte de energia para a indústria têxtil recebeu o invento da máquina a vapor, a inserção de outras nações no processo, como França, Alemanha, Estados Unidos e Japão. O imperialismo europeu, a partilha colonial, o liberalismo e o surgimento do socialismo também marcaram esse período.

<sup>7</sup> O liberalismo econômico, criado Adam Smith, é uma ideologia baseada na organização da economia em linhas individualistas, rejeitando o intervencionismo estatal, o que significa que o maior número possível de decisões econômicas são tomadas pelas empresas e indivíduos e não pelo Estado ou por organizações coletivas. <https://www.google.conceito+de+liberalismo>.

<sup>8</sup> Em seu livro “A Riqueza das Nações” Adam Smith demonstra que a divisão do trabalho, na qual cada indivíduo faz o que lhe é específico, é a melhor maneira de aumentar a produtividade e riqueza de uma nação; e se cada um puder seguir o seu próprio interesse, esta é a melhor maneira para se alcançar o bem estar coletivo. Acreditava ainda que a liberdade serviria para autorregular a sociedade e que a “mão invisível” do mercado livre que regularia as relações econômicas e sociais produzindo o bem comum (Smith, 1983 [1776]).

produtora de hegemonia e de expansão do poder, que mantém os grupos fracos e desorganizados, em suma, é a junção da sociedade política com a sociedade civil. Diante disso evidenciamos que o Estado terá suas bases alicerçadas entre as relações de produção e as relações políticas de cada sociedade, mediando os conflitos entre burguesia e proletariado, garantindo a manutenção da ordem social, ditada sempre pela classe dominante.

No cenário internacional o capitalismo vai tomando formas e no início do século XX, temos à Segunda Revolução Industrial, o descobrimento do petróleo como fonte de energia, invento do motor à combustão, a indústria automobilística e a evolução nos transportes, economia monopolizada de indústria e finanças, a criação da União Soviética, Crise da Bolsa em 1929, intervenção do estado na economia, a expansão e surgimento de grandes corporações empresas transnacionais, temos assim o chamado capitalismo financeiro.

O início do século referenciado acima ficou conhecido como o período da Grande Depressão e os efeitos foram sentidos no mundo inteiro, através da decadência do liberalismo econômico, que naquele momento, teve como causas a superprodução, especulação financeira e altas taxas de desemprego. Teremos então a tentativa de criação do chamado Estado Social ou Estado de Bem-Estar Social, *Welfare State*<sup>9</sup>, que claro não ocorreu da mesma forma em todas as partes do mundo.

Na compreensão de Bering, 2011, Keynes é absolutamente sintonizado com seu tempo, pois cria portas de saída capitalistas para a crise do próprio capitalismo, tendo em vista que o Estado Keynesiano tornou-se produtor e regulador não abandonando por completo as ideias capitalistas, defendeu a liberdade individual e a economia de mercado, mas dentro de uma lógica que rompia com a dogmática liberal-conservadora da época (Bering, p.84,2011). Bering, 2011 ainda resgata que as ideias de Keynes se agregam ao pacto fordista<sup>10</sup>:

---

<sup>9</sup> O principal representante dessa teoria econômica, inaugurada no início do século XX, após a Segunda Guerra Mundial, foi John Maynard Keynes, que objetivando entender a crise de 1929, bem como propor alternativas a ela, inovou ao defender a intervenção do Estado na economia, com vistas a reativar a produção capitalista (Carvalho, 2021)

<sup>10</sup> O Fordismo é um modo de produção em massa baseado na linha de produção idealizada por Henry Ford. Foi fundamental para a racionalização do processo produtivo e na fabricação de baixo custo e na acumulação de capital e recebeu este nome em homenagem ao seu criador, Henry Ford. Este instalou a primeira linha de produção semi automatizada de automóveis no ano de 1914. Este se tornaria o modelo de gestão da Segunda Revolução Industrial e perduraria até meados da década de 1980.



Ao Keynesianismo agregou-se o pacto fordista - da produção em massa para o consumo de massa e dos acordos coletivos com os trabalhadores do setor monopolista em torno dos ganhos de produtividade do trabalho. O fordismo, então, foi bem mais que uma mudança técnica, com a introdução da linha de montagem e da eletricidade: foi também uma forma de regulação das relações sociais, em condições políticas determinadas (Bering, p. 86, 2011).

A proposta do Estado Social foi uma tentativa de recuperar a economia e melhorar as condições de vida da classe trabalhadora, tendo como fundamento o pleno emprego e uma maior igualdade social, ou seja, propunha harmonia entre os interesses do capital e os interesses da classe trabalhadora.

Na explicação de Carvalho, 2021, essa intervenção estatal na economia aliada à oferta de benefícios sociais deu-se das mais diversas formas e intensidades, ocasionando uma infinidade de variações quanto às proteções sociais aprofundadas. Enfatiza ainda que a despeito das diferenças existentes em relação ao *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social, que envolve inclusive a terminologia, importa destacar que as políticas sociais tiveram significativa expansão após a Segunda Guerra Mundial e foram caracterizadas, principalmente pela intervenção do Estado na regulação das relações sociais e econômicas (Carvalho, 2021, p.24).

A ideia vigorou por um período, no entanto no decorrer dos anos 1970, a autora analisa que esse modelo entra em crise pela queda das taxas de crescimento econômico e pela incapacidade do Estado coordenar a vida social e política (Carvalho, 2021). Então o modelo do Estado de Bem-Estar Social é responsabilizado pela crise mundial, criando terreno fértil para a ascensão do ideário Neoliberal<sup>11</sup>. A autora então reafirma que o neoliberalismo apresenta-se como uma reação teórica e política vigorosa contra o estado intervencionista, de matriz Keynesiana, e contra evidentemente aos direitos sociais, sustentados pela política de bem-estar (Carvalho, 2021, p. 94)

Compartilhando desse pensamento, Anderson, 1995 destaca:

A chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo. A partir daí as ideias neoliberais passaram a ganhar terreno. As raízes da crise, afirmavam Hayek e seus

---

<sup>11</sup> O grande representante dessa vertente neoliberal é o economista austríaco Friedrich Hayek, que por meio da sua obra "O Caminho da Servidão" delineou as premissas do Estado Neoliberal. Nessa obra o referido autor confronta a intervenção estatal pelo fato desta impor limites ao livre funcionamento dos mecanismos de mercado. Essa limitação representa uma ameaça às liberdades individuais e, por essa razão, deve ser combatida (Carvalho, 2021, p.94).

companheiros, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais (Anderson, 1995)

O autor analisa que a formação dos sindicatos e dos movimentos operários destruíram os níveis necessários de lucros das empresas e desencadearam processos inflacionários que não podiam deixar de terminar numa crise generalizada das economias de mercado. Por isso, a solução foi então manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas também em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas (Anderson, 1995).

As experiências do neoliberal no mundo capitalista avançaram pelo leste da Europa e posteriormente para outras partes do mundo, incluindo a América Latina, não da mesma forma para todos os países, sua ideologia foi se ajustando em cada contexto político. Vejamos então como foram os passos percorridos no Brasil.

Até os anos 1930 o Brasil era um país rural e agrícola, com o advento da industrialização brasileira a partir da década de 30, o país passou a concentrar 70% da população nas cidades e 30% no campo, de acordo com censo 1970. No Brasil, até 1930, não havia uma compreensão da pobreza enquanto expressão da “questão social”, a situação era tratada como “caso de polícia”, como difusão individual e problematizada por intermédio de seus aparelhos repressivos. Por tanto para amenizá-la haviam ações de forma voluntária como esmola, a cargo da sociedade civil, da Igreja e das pessoas boas.

A formação do Estado brasileiro enquanto regulador das políticas públicas, se dá em especial a partir da Revolução industrial em 1930 com a formação do proletariado e conseqüentemente das diversas refrações da questão social. Aqui teremos um campo conflituoso formado a partir das relações de trabalho, onde o Estado assumirá duas formas de regulação social: a de coesão, características dos governos anti democráticos, ditatoriais, onde o Estado é dito restrito e a da política como instrumento de consenso, negociação e entendimento entre as partes conflitantes, presentes nas democracias, sendo a atuação do Estado dita como ampliada.

De forma tardia em relação a outros países, o processo de industrialização do Brasil iniciou-se, e o essencial das políticas públicas voltava-se para promover o crescimento econômico, formava-se a classe proletária no país, bem como a sua

organização política e sindical associada aos processos de reivindicações por melhores condições de vida e trabalho.

Na visão de Bering, 2011, a partir desse recorte, a autora conclui que é fundamental entender que o contexto do liberalismo no Brasil não comportava a questão dos direitos sociais, pois estes somente foram incorporados sob pressão dos trabalhadores e com fortes dificuldades para sua implementação e garantia efetiva (Behring, 2011).

As primeiras iniciativas estiveram ligadas à filantropia, ações promovidas pela Igreja Católica. Posteriormente, surgiram estratégias de enfrentamento nas várias refrações da questão social emergentes na sociedade nesse período, fruto de lutas dos movimentos sociais. O Estado passa a intervir nas refrações da questão social, ainda dentro de uma concepção clientelista, com a mediação de legislações sociais e as primeiras ações de políticas sociais, como resposta às pressões sociais estabelecidas.

Como explica Mota, 2010:

O modo de produção capitalista, ao mesmo tempo em que institui o trabalhador assalariado e o patronato, também produz o fenômeno do pauperismo, responsável pelo surgimento da pobreza como questão social [ ... ] Mas é somente quando os trabalhadores se organizam como sujeitos coletivos (Mota, 2010, p.25).

De acordo com lamamoto,1995, as péssimas condições de moradia e a superpopulação nas cidades e nas fábricas aceleram e pioram as condições sanitárias das moradias e de trabalho. Então, esse primeiro proletariado vai aos poucos se organizando como classe, como movimento operário, alcançando melhores condições de trabalho e proteção social (lamamoto,1995). Para Pereira, 2008, o Estado esteve no centro das atividades políticas desde sua origem, quando política era associada à *polis*, à cidade, e indicava toda atividade humana que tinha referências à esfera social, pública e cidadã. A política surge numa relação de governados e governantes, onde temos pessoas diferentes, que tentam se organizar politicamente para atingir objetivos comuns, na defesa de seus interesses e objetivos particulares (Pereira, 2008).

Analisando também o Estado brasileiro Bacelar, 2003 vai caracterizar o Estado brasileiro no período de 1920-1980 refletindo aspectos de um longo período de ditadura e governos militares com pouca ênfase no bem-estar, destacando seu caráter desenvolvimentista, conservador, centralizador e autoritário, assumindo muito

mais o objetivo do crescimento econômico e muito menos o objetivo de proteção social ao conjunto da sociedade, ou seja, não era um Estado de Bem-Estar Social. O Estado era o promotor do desenvolvimento e não o transformador das relações da sociedade (Bacelar, 2003).

Na visão da autora Dagnino, 2004, ao sair do contexto de ditadura militar, o Brasil prosseguiu nos anos 80 com a construção da constituição dita cidadã - CF 1988 e por isso parecia ser um processo linear e ascendente na direção do avanço da democracia e o fim do processo de disputa entre os projetos sociais antagônicos presentes na política mundial, no entanto, de um lado, o projeto neoliberal<sup>12</sup>, que reduzia o papel do Estado nas políticas públicas e de outro, o projeto democratizante, participativo, que emergiu a partir das crises dos regimes autoritários e da presença marcante dos movimentos sociais em busca da democracia.

As ideias neoliberais avançam e as políticas públicas sociais vão sendo cada vez mais formuladas de forma fragmentada. Discorrendo ainda sobre a questão Dagnino, 2004, conclui que ainda é na formulação de políticas sociais com respeito à pobreza e à desigualdade, em cuja definição se concentrou grande parte das lutas organizadas pela demanda de direitos iguais e pela extensão da cidadania e para onde se dirigiu a participação da sociedade no esforço de assegurar direitos universais a todos os cidadãos, portanto, no terreno privilegiado do projeto democratizante, que se evidencia com mais clareza o avanço das versões neoliberais da cidadania<sup>13</sup> (Dagnino,2004).

Assim, por exemplo, determinadas versões das noções que destacamos aqui como temas principais da confluência perversa – sociedade civil, participação e cidadania– encontram raízes e, ao mesmo tempo, produzem ecos na lenta emergência de uma cultura mais igualitária que confronta as várias dimensões do autoritarismo social da sociedade brasileira. Outras reiteram sob novas roupagens as visões de uma democracia elitista e restrita que têm caracterizado o projeto dominante nessas últimas décadas (Dagnino, 2004).

Concordando com a autora, Behring, 2021, também aponta que as políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social do Brasil serão desdobramentos e até respostas e formas de enfrentamento, em geral setorializadas e fragmentadas,

---

<sup>12</sup>Projeto neoliberal: produzido pelo Consenso de Washington onde ocorreu uma recomendação internacional elaborada em 1989, que visava expandir o neoliberalismo nos países da América Latina, com o discurso de combater as crises e misérias dos países subdesenvolvidos. Sua elaboração ficou a cargo do economista norte-americano John Williamson.

<sup>13</sup>A autora utiliza o termo em seu artigo "Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa" para identificar as ações neoliberais.

às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (Behring, p. 51, 2021).

Estenssoro, 2011, relata que com o golpe de Estado de 1964, já consolidou-se a vitória da estratégia econômica de desenvolvimento associado ao neoliberalismo, pois representou o aprofundamento da economia brasileira como um subsistema dependente do capitalismo internacional, iniciando-se um período marcado pelo centralismo, autoritarismo e expansão do intervencionismo estatal, com controle da ordem social, fiscalização das forças sociais e controle político das condutas sociais (Estenssoro, 2011).

Como sugere Sposati, 2013, o modelo brasileiro de proteção social não partiu do reconhecimento universal enquanto direito de todos os trabalhadores; sua lógica seletiva foi incluindo paulatinamente segmentos da força de trabalho ativa e a perspectiva de universalidade da proteção social mostra-se como confronto com as regras do capital, da acumulação, pois confere significado de igualdade em uma sociedade que, pelas regras do mercado, é fundada na desigualdade (Sposati, 2013).

Os direitos civis, políticos e sociais e as políticas públicas serão então criados como uma resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade e do próprio interesse do Estado. A partir da organização dessa classe trabalhadora, que necessitará de respostas para suas demandas sociais advindas das novas condições de organização do trabalho, materializar-se-á então a Constituição Federal de 1988.

No tocante ao assunto Mota, 2010 destaca que a seguridade social é produto histórico das lutas do trabalho na medida em que respondem pelo atendimento de necessidade inspiradas em princípios e valores socializados pelos trabalhadores e reconhecidos pelo Estado. A autora justifica que:

Quaisquer que sejam seus objetivos específicos de intervenção, sua institucionalização depende tanto do nível de socialização da política conquistado pelas classes trabalhadoras, como das estratégias da política conquistado pelas classes trabalhadoras, como das estratégias do capital na incorporação das necessidades do trabalho, configurando-se historicamente como um campo de disputas e negociações na ordem burguesa (Mota, p.143, 2010)

Compartilhando desse pensamento Behring, 2011 ressalta que o surgimento da políticas sociais foi gradual e diferenciado entre os países, dependendo dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de

desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado (Behring, p.64, 2011)

Contudo, o contexto de lutas da classe operária, associada aos movimentos sociais, juntamente com o contexto, do esgotamento da ditadura militar, coloca o sistema de proteção social brasileiro na pauta das reivindicações sociais. Ambos pressionaram o Estado a criar ações na perspectiva de direito, que caminharam para a construção da Constituição Federal de 1988 e para o nascimento das políticas públicas com a finalidade de proteção social, ancoradas em garantias sociais. O nível de disputa política entre as diferentes frações da população foi capaz de intensificar os movimentos de ampliação do Estado brasileiro sob a pressão das organizações das classes subalternas e, contraditoriamente, trouxe a afirmação de direitos no interior da sociedade brasileira.

A Constituição de 1988 foi um marco histórico para construção de um Estado democrático de direito, por isso considerada como constituição cidadã, trouxe princípios fundamentais, tais como: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político (Brasil, 1988, Art.1). Analisando o fato as autoras e o autor a seguir afirmam:

A CF/88 foi um marco histórico “ao ampliar legalmente a proteção social para além da vinculação com o emprego formal”. Trata-se de mudança qualitativa na concepção de proteção que vigorou no país até então, pois inseriu no marco jurídico da cidadania os princípios da seguridade social e da garantia de direitos mínimos à construção social (Sposati, 2009, p. 19).

A noção de seguridade que emerge na Constituição Brasileira apresenta-a como um sistema de cobertura de diferentes contingências sociais que podem alcançar a população em seu ciclo de vida, sua trajetória laboral e em situações de renda insuficiente. Trata-se de uma cobertura social que não depende do custeio individual direto (Yasbek, 2012, p. 301).

A Constituição de 1988 inaugurou um ciclo de construção e afirmação embrionária da cidadania social no Brasil. Pela primeira vez, desenhou-se o embrião de um sistema de proteção social inspirado em alguns dos valores do Estado de Bem-Estar Social. (Fagnani, 2017)

Com a constituição teremos a regulamentação de novas políticas públicas com a finalidade de proteção social, entre elas, podemos citar a Política de Seguridade Social que tratará de garantir direitos sociais, pois compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar os

direitos relativos a três políticas: a saúde, a previdência, e a assistência social. Resgatando trechos da constituição temos:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.  
Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:  
I – universalidade da cobertura e do atendimento; [...]  
VI – diversidade da base de financiamento;  
VII- caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (Brasil, 2011b, p. 129).

Nas análises de Mota, 2010 considera a seguridade social como uma das mediações do processo de reprodução social, como mecanismo que tem uma base material, fundado em necessidades objetivas, mas que ao transitar na esfera das superestruturas, como instituição social e mecanismo de enfrentamento da desigualdade, adquire um caráter ideológico e político, tal desenho adquire assim outro significado político (Mota, 2010).

A autora conclui que ao conceber a seguridade social como mediação da reprodução social, não refere-se especialmente à reprodução material da força de trabalho, mas à totalidade da esfera da reprodução das relações sociais, nela incluída a reprodução das contradições sociais e as lutas de classes (Mota, 2010).

O processo histórico de desenvolvimento da Seguridade brasileira ampara a assertiva ao indicar como a burguesia brasileira, subordinando o Estado aos seus interesses, utilizou medidas relacionadas à proteção social para legitimar-se (Mota, 2010, p. 35).

A seguridade social brasileira vai assim se constituindo com características bem peculiares e na visão de Castro, 2015, cabe destacar que, mesmo quando o Estado brasileiro atraiu para si a responsabilidade para com o atendimento às necessidades sociais, caracterizando-se como uma “típica política social”, a ação estatal se organizou com base na oferta de ajuda às mulheres e aos homens carentes, fundada no dever moral cristão, impregnada de representações simbólicas da benemerência (Castro, 2015).

No modelo de seguridade social da Constituição de 1988, cabe destacar o avanço na configuração do Sistema Único de Saúde – SUS, constituindo a saúde como política universal garantida a todos, delimita a previdência como política

contributiva e reconhece a assistência social como política pública para quem dela necessitar. Essa pesquisa se deteve na Política de Assistência Social:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivo: I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes; III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso- BPC, que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispõe a lei (Brasil, 1988).

Sposati, 2007 explica que a assistência social foi incorporada pelo Estado sob duas formas: uma que se insinua como privilegiada para enfrentar politicamente a “questão social”; outra para dar conta de condições agudizadas de pauperização da força de trabalho (Sposati, 2007). Vejamos a seguir os elementos de destaque no contexto sociopolítico brasileiro que caracterizam a implementação da política de assistência social no país.

### **3.2 A política de assistência social e suas estratégias para garantir a proteção social: configurações e dilemas no contexto brasileiro**

Considerados os traços que abalizaram a assistência social no Brasil, e consideradas ainda as circunstâncias adversas dos anos 1990, fazê-la irromper como direito de cidadãos\cidadãs e dever do Estado no terreno árido das políticas sociais no Brasil é como ver brotar flores na caatinga (Castro, 2021).

Traçando uma linha cronológica veremos como a assistência social, aqui entendida não ainda como política pública, vai se vinculando a outras políticas até sua construção de fato no contexto brasileiro onde ocorre a existência de projetos políticos-ideológicos em disputa, produzindo diferentes formas de proteção social.

Nos primórdios a assistência social vai se caracterizar por ações assistencialistas ligadas à filantropia e à caridade realizadas pela burguesia e pela igreja católica. Avançando no sistema de organização social capitalista, a burguesia se aliava com a Igreja e o Estado para na ótica do favor, do clientelismo e da noção de caridade, focar os problemas somente como algo individualizado onde devia-se prestar ajuda aos pobres.



Compartilhando desse contexto Pereira, 2007 analisa que até 1988 a assistência social no Brasil não era considerada direito do cidadão e dever do Estado. Embora existisse desde o Brasil Colônia, a sua ação era ditada por valores e interesses que se confundiam com dever moral, vocação religiosa, sentimento de comiserção, ou, então, com práticas eleitoreiras, clientelistas e populistas.

Afirma ainda:

Nessa época predominava o que denominamos assistencialismo, isto é, o uso distorcido e perverso da assistência – ou a desassistência, como prefiro chamar –, porque a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos não constituía o alvo dessas ações ditas assistenciais (Pereira, 2007).

A história dos homens se constrói a partir das suas relações estabelecidas com o modo de produção. Um evento marcante para a história contemporânea brasileira foi a Revolução Industrial que, no Brasil, acontece na década de 1930, no Governo Vargas e introduziu o novo modo de produção industrial em massa, levando à substituição do modo de produção artesanal por máquinas e formando nas fábricas um grande contingente, agora de operários.

Com a formação da classe proletária no país, surge também o agravamento dos problemas sociais enfrentados agora pelo proletariado, que vende sua força de trabalho e que é explorado nesse processo de acumulação do capital. As primeiras iniciativas de amenização dos problemas sociais tratavam-se de ações assistencialistas, ligadas à filantropia promovida pela Igreja Católica. Com o modelo de produção capitalista e o agravamento dos problemas sociais, a classe trabalhadora começa a despertar, se organizando e reivindicando por melhores condições de vida e de trabalho.

Nesse contexto, surgiram estratégias para minimizar os conflitos entre proletariado e burguesia. O Estado passa então a intervir nas refrações da questão social, ainda dentro de uma concepção clientelista, com a mediação de legislações sociais e as primeiras ações de políticas sociais, como resposta às pressões sociais estabelecidas. De acordo com Yamamoto (1995), as péssimas condições de moradia e a superpopulação nas cidades e nas fábricas aceleram e pioram as condições sanitárias das moradias e de trabalho. Então, esse primeiro proletariado vai aos poucos se organizando como classe, como movimento operário, alcançando melhores condições de trabalho e proteção social.

Com o cenário após revolução de 30, no Brasil temos o contexto da Era Vargas<sup>14</sup> com a criação da Legião Brasileira de Assistência- LBA, em 1942, órgão assistencial de caráter público, fundado pela então primeira-dama Darcy Vargas, com o objetivo de ajudar as famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra Mundial. A LBA foi criada em parceria com o Estado e com o empresariado brasileiro e se fixou como instituição fortemente marcada pelo trabalho voluntário feminino. Com o final da guerra, tornou-se um órgão de assistência às famílias necessitadas em geral, sendo presidida pelas primeiras-damas, fortalecendo assim ações de filantropia e assistencialismo.

Através do Decreto-lei nº 593, de 27 de maio de 1969, o órgão transforma-se em fundação, como o nome de Fundação Legião Brasileira de Assistência, mantendo a mesma sigla LBA, vinculando-se ao Ministério do Trabalho e Previdência Social. Em 1977, através da Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977, a LBA vincula-se ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Até aqui a assistência social, embora vinculada a determinados ministérios, não era compreendida enquanto política pública de direito.

Nas análises sobre o assunto, Vieira, 2021 identifica que a ação do Estado nesse período pautava-se pela segregação socioterritorial com mediações entre as classes sociais e o ajustamento do país aos processos de urbanização, industrialização e modernização, que no Brasil se destaca pela instauração de grandes instituições como a LBA, baseada em diretrizes assistencialistas e paternalistas e que não conseguia materializar o enfrentamento das expressões da questão social advindas da relação capital trabalho, que o capitalismo tem relação (Vieira, 2021, p. 142).

O contexto de lutas da classe operária, associada aos movimentos sociais, pressionam assim o Estado a criar ações na perspectiva de direito, caminhando então para o nascimento das políticas públicas com a finalidade de proteção social, ancoradas em garantias sociais. Adentrando o final da década de 1980, inúmeras foram as reivindicações, e a busca de solução para suas demandas sociais advindas das novas condições de organização do trabalho. A luta por parte das organizações

---

<sup>14</sup> Era Vargas é o período da história do Brasil entre 1930 e 1945, quando Getúlio Vargas governou o Brasil por 15 anos e de forma contínua. Compreende o Governo Provisório, o Governo Constitucional e o Estado Novo.

trabalhistas e da sociedade civil por melhores condições de vida e de trabalho, como já citamos anteriormente, culminaram em uma nova constituição.

Pereira, 2021 conclui então que:

Com efeito, até 1988, a assistência social no Brasil não era considerada direito do cidadão e dever do Estado. Embora existisse desde o Brasil Colônia, a sua ação era ditada por valores e interesses que se confundiam com dever moral, vocação religiosa, sentimento de comisseração, ou, então, com práticas eleitoreiras, clientelistas e populistas. Nessa época predominava o que denominamos assistencialismo, isto é, o uso distorcido e perverso da assistência – ou a desassistência, como prefiro chamar –, porque a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos não constituía o alvo dessas ações ditas assistenciais (Pereira, 2007).

A Assistência Social torna-se assim para Castro, 2021, centralidade da ação do Estado, embora a autora também reconheça que as antigas práticas clientelistas se fixaram na construção das políticas sociais públicas:

A expectativa de que as pessoas em situação de desproteção possam ter acesso à segurança social pública, independentemente de contribuição direta e prévia, floresceu como uma linda flor que brota no semiárido, cheia de encantos, deslocando a assistência Social de uma posição secundária e periférica para a centralidade da ação do Estado (Castro, p. 24, 2021).

O direito de cidadania, no novo regime orientado pela centralização e pela racionalização administrativa, caminhou de braços dados com o favor, estabelecendo-se um tipo de clientelismo estatal em relação entre diferentes grupos políticos de abrangência local ou regional, tornando-se o principal instrumento de engenharia política utilizado pelo poder dominante (Castro, p.38, 2021).

Em entrevista realizada para compor o artigo, “A centralidade da Política de Assistência Social na Seguridade Social em tempos de desmonte”, Boschetti traz a reflexão que os benefícios assistenciais monetários estabelecidos na assistência social podem ser ingenuamente compreendidos como mecanismos de redução da superexploração, quando na verdade participam dos processos de expropriação e submetem a classe trabalhadora à servidão sem proteção (Boschetti, 2021).

Assim Boschetti, 2021 conclui:

A Assistência Social participa de forma cada vez mais intensa das bases materiais para a acumulação do capital e favorece os processos de expropriação social de direitos do trabalho e da previdência, criando condições para a superexploração da força de trabalho em todos os países capitalistas (Boschetti,2021).

Em maio de 1990, através do Decreto nº 99.244, a LBA, que já não correspondia aos objetivos da constituição passou a ser vinculada ao Ministério da Ação Social, no então governo Collor, sob a gestão de Rosane Collor. Sendo somente em 1995, após várias denúncias de desvios de verbas, extinta através da Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995, publicada no primeiro dia em que assumiu o governo o Presidente Fernando Henrique Cardoso, na época da sua extinção estava vinculado ao Ministério do Bem-Estar do Menor.

Jales, 2021 adverte ainda que mesmo com a sanção dos direitos incorporados na constituição de 1988, eles por si só, não concretizam a responsabilidade estatal na implantação de políticas públicas, uma vez que a agenda neoliberal já era uma realidade na década de 90 (Jales, 2021). Deste modo destaca então:

Coube aos movimentos sociais e grupos organizados o papel de pressionar o poder legislativo para a construção e a aprovação de leis orgânicas que discorreram, mesmo que sumariamente, sobre a organização das políticas sociais propostas, especificamente da Assistência Social que nunca teve equipamentos públicos estatais descentralizados nos municípios para a oferta do atendimento à população (Jales, 2021, p. 123).

Fruto de um amplo processo de debates, conflitos, impasses e conquistas de organizações da sociedade civil nacionais, envolvidas com a Política de Assistência Social, e órgãos de categoria dos assistentes sociais, resultou a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993, compreendendo que a assistência social em um Estado democrático de direito é uma política pública que está estruturada por princípios que a norteiam.

Salientamos que a LOAS nos últimos dois anos vem sofrendo algumas alterações sucessivas, em especial no que se refere ao Benefício de Prestação Continuada- BPC<sup>15</sup>. Contida na Lei nº13.981/2020 ocorreu uma ampliação do requisito de renda per capita familiar para meio salário mínimo, porém essa nem chegou a ser cumprida, devido a inúmeras justificativas governamentais. Então atualmente a Lei n. 14.176/2021 definiu que a renda per capita familiar mensal do requerente deverá ser igual ou inferior a 1/4 do salário-mínimo.

---

<sup>15</sup>O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família (LOAS, 2011) .

A LOAS no seu artigo 20º traz os seguintes objetivos

I. Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social (básica ou especial) para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem II. Contribuir com inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando acesso aos bens e serviços socioassistencial, em áreas urbanas e rurais. III. Assegurar que ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família e que garantam a convivência familiar e comunitária (LOAS, 2021).

Retomando para a sequência de fatos, em 1995, diversas organizações da sociedade se organizam junto ao CNAS e é convocada a primeira Conferência Nacional de Assistência Social, com a proposta de ser realizada a cada dois anos. Nesse momento, são debatidas as primeiras teses fundantes para a criação de um sistema descentralizado e participativo, a relação público-privado, o financiamento e o controle social da Assistência Social.

Posteriormente, são conquistados mais dois instrumentos importantes para a regulamentação da política: a Norma Operacional Básica (NOB/97), que conceituou o sistema descentralizado e participativo, ampliou o âmbito das competências dos níveis de governo e propôs a criação da Comissão Tripartite, com representação dos três níveis de governo, para assim pactuar pontos referente a gestão da política e no ano seguinte, a NOB/98, que estabeleceu principalmente as diretrizes quanto ao financiamento dos serviços, programas e projetos a partir da transferência Fundo Nacional para os fundos Estaduais, Distrito Federal e Municipais.

Seguindo na luta para materializar a Constituição de 1988 e a LOAS, em 23 de junho de 2004, após amplas discussões do seu texto entre todos os Estados brasileiros em encontros, seminários e oficinas de caráter democrático e descentralizado, onde se destacou a importância das contribuições recebidas dos Conselhos e Fórum de Assistência Social, Colegiado de Gestores, das Universidades e Núcleos de estudos, das associações e entidades de assistência social além de pesquisadores e estudiosos é apresentada ao Conselho Nacional a primeira versão da Política Nacional de Assistência Social - PNAS.

Em outubro de 2004, aprovada pela Resolução 130 do CNAS, tivemos então o texto final da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que passa a incorporar, além da função de proteção social, as funções de vigilância social e de defesa dos direitos socioassistenciais. Aqui teremos a Política de Assistência Social vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Sobre esse avanço Castro, 2021 explica que a PNAS 2004 ao reafirmar os princípios e diretrizes estabelecidos na LOAS, estabeleceu no novo texto normativo, alguns aspectos afirmativos que redimensionaram a tendência à efetivação da assistência social no campo dos direitos sociais e deram maior vigor conceitual ao caráter público da política, reiterando seu caráter integrador como política de proteção social articulada às outras políticas da seguridade. Garantindo ao mesmo tempo, as seguranças afiançadas como: renda, acolhida e convívio, todas essas, compreendidas dentro da responsabilidade própria do Estado, responsável por universalizar a cobertura, garantir o direito e acesso a serviços, benefícios, programas e projetos de competência da assistência social (Castro, 2021).

A partir de 2005, a PNAS caminha com o processo de construção e normatização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), aprovado em julho de 2005 pelo CNAS, tem o objetivo de evitar o agravamento das situações de vulnerabilidade e também garantir que os cidadãos tenham locais ou órgãos aos quais possam recorrer quando seus direitos forem violados.

Castro, 2021 ressalta ainda que a conjectura que a implantação do SUAS, como processo dinâmico e contraditório, produz confrontos entre novos e velhos conceitos no jeito de conceber e operar a política de assistência social, supondo duas possibilidades: a primeira que a organização da assistência operacionalizada por meio do Sistema Único de Assistência Social contradiz a cultura da política vigente que era pautada na lógica do favor e a segunda que a partir de 2005 teremos elementos democratizantes na organização das prestações de serviços e benefícios, tendo assim instâncias de controle social democrático<sup>16</sup> e disputa do fundo público contribuindo assim para a construção da cultura política de direitos na assistência social (Castro, 2021).

O SUAS define e organiza os elementos essenciais à execução da política de assistência social, normatizando padrões de serviços e atendimentos, criando

---

<sup>16</sup>As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo da assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil são: I – Conselho Nacional de Assistência Social II – Conselhos Estaduais de Assistência Social III – Conselho de Assistência Social do Distrito Federal IV – Conselhos Municipais de Assistência Social (LOAS, art. 16).

alguns eixos estruturantes como: matricialidade sociofamiliar<sup>17</sup>, descentralização político-administrativa e territorialização<sup>18</sup>, financiamento<sup>19</sup> e controle social<sup>20</sup>.

No mesmo ano tivemos a NOB/SUAS, como instrumento normatizador que definia pactuações entre as esferas de governo para assim assumirem a corresponsabilidade pelas ações da Política de Assistência Social, ressaltamos que a NOB teve alteração através da Resolução 33, de dezembro de 2012. E em 2006 a NOB/RH aprovada pelo CNAS objetiva: define perfil profissional, a padronização das carreiras do SUAS, por meio de diretrizes nacionais para a implementação de ações específicas quanto à principal tecnologia do SUAS: os seus trabalhadores.

Seguindo na criação dos marcos regulatórios podem ser destacados ainda, o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda, aprovado em 2009, pela Resolução da Comissão Intergestora Tripartite (CIT) n.7\2009 e Resolução 109, de 11 de novembro de 2009 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) que tipifica os Serviços Socioassistenciais disponíveis no Brasil organizando-os por nível de complexidade do Sistema Único de Assistência Social: Proteção Social Básica, de caráter preventivo, ou seja tem como objetivo prevenir situações de riscos sociais e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, que já atuam nas situações de riscos instaladas.

No mesmo ano temos ainda o lançamento do caderno de orientações técnicas para Centro de Referência da Assistência Social- CRAS, equipamento considerado porta de entrada para a política de assistência social, o documento destinou-se a gestores e trabalhadores do SUAS, com objetivo de subsidiar o funcionamento dos CRAS por todo o país.

A perspectiva de proteção social básica e especial prevista no SUAS e na PNAS tem como pressuposto que as necessidades são complexas, diversificadas e

---

<sup>17</sup> Matricialidade sociofamiliar, entendendo a família como um espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primária, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida

<sup>18</sup> A política de assistência social tem sua expressão em cada nível da Federação na condição de comando único, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera Federal e as coordenações e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Considerando também a alta densidade populacional e alto grau de heterogeneidade e desigualdade socioterritorial no Brasil faz necessário trabalhar com a vertente territorial, construindo ações territorialmente definidas.

<sup>19</sup> O financiamento está previsto no art. 195 da CF 88 que institui as fontes de custeio das políticas que compõem o tripé da Seguridade.

<sup>20</sup> A participação popular foi efetivada na LOAS, art. 5º, o controle social tem sua concepção advinda da CF 88 enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa

devem se estruturar em tipos de proteção diferenciados, tendo como foco de atuação a “matricialidade na família”. Nesse sentido, e tendo em vista que a função da assistência social é garantir proteção social básica e especial, é fundamental definir claramente o que e quais são as ações ou serviços socioassistenciais que possuem o caráter de básico e de especial. Na proteção social básica destaca-se os seguintes serviços: a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

Na proteção social especial de média complexidade: a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); b) Serviço Especializado em Abordagem Social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

Na proteção social de alta complexidade: a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: - abrigo institucional; - Casa-Lar; - Casa de Passagem; - Residência Inclusiva. b) Serviço de Acolhimento em República; c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Considerando um marco fundamental na estruturação dos serviços no âmbito da política pública de assistência social, impactando qualitativamente na sua gestão e na oferta de serviços socioassistenciais em todo o território nacional, Vieira, 2021 ressalta que essas proteções, destacadas acima, interrelacionam - se através das concepções de vínculos, pertencimento, intersetorialidade e atuação socioterritorial com objetivo de garantir segurança de renda, de convivência familiar e de acolhimento para os segmentos e grupos sociais em situação de vulnerabilidade e/ou risco social em decorrência das diversas expressões da questão social (Vieira, 2021, p.144). Também estão presentes nos estudos de Pereira, 2009 a diferenciação das proteções:

A proteção social básica tem caráter mais preventivo, enquanto a especial, caráter mais reparador. Assim a primeira visa prevenir situações de riscos sociais por meio do desenvolvimento de potencialidades e possibilidades de melhorias de condições de vida e de cidadania, assim como do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, Já a segunda visa atuar nas situações



de riscos já instalados, caracterizados predominantemente, pela pobreza absoluta, pelo acesso precário ou ausente aos serviços sociais públicos, pela fragilidade ou ausência aos serviços de vínculos afetivos e de pertencimento social, e pela presença permanente de discriminações relacionadas à idade e a deficiência (Pereira, 2009).

A partir desta formação da política, Silva, 2019 considera que nesse processo, a Assistência Social ampliou seu protagonismo, conquistando reconhecimento público e legitimando as demandas de seus usuários, procurando transformar medidas e ações assistenciais em direitos, cabendo ao Estado a responsabilidade de proteção social não contributiva para os que dela necessitarem (Silva, 2019, p. 297). Na análise de Vieira, 2021 os serviços ofertados pelas proteções da Assistência Social se inter-relacionam através das concepções de vínculos, pertencimento, intersetorialidade e atuação sócio territorial, tendo como objetivo garantir segurança de renda, de convivência familiar e de acolhimento para segmentos e grupos sociais em situação de vulnerabilidade e/ou risco social em decorrência das diversas expressões da questão social (Vieira, 2021, p.144).

Como podemos observar de 2003 a 2014 ocorreu uma expansão significativa das ações da Política de Assistência Social. Nesse período tivemos o aumento do número de equipamentos executores dos programas e projetos, criação da PNAS e do SUAS, atualização da LOAS, n. 12.436, de julho de 2011 e o lançamento de cadernos de orientações técnicas, que subsidiaram as ações dos profissionais, como: Orientações Técnicas sobre o PAIF e PAEFI, 2012, ou seja, concluímos que do ponto de vista enquanto instrumentos políticos normativos a Política de Assistência Social insere-se completamente no campo da política pública para a garantia de direitos. Concordando Fagnani, 2017 cita:

É nesta perspectiva histórica que se compreende o período 1988-2015 como um ciclo inédito de democracia, ampliação dos espaços públicos e avanços na construção da cidadania social. Aos trancos e barrancos, abriram-se brechas para que o processo civilizatório avançasse moderadamente. Hoje, está claro que esse foi um ciclo improvável, quase um devaneio, por caminhar na contramão da concorrência capitalista sob a dominância das finanças; por menosprezar as travas do passado; e, sobretudo, por ousar arranhar o status quo social secularmente dominado pelos donos do Brasil (Fagnani, 2017).

Após essa breve recapitulação da inserção da assistência social no Brasil, destacando seus marcos legais, iremos a partir do próximo ponto destacar seus desafios nos dias atuais diante do contexto de desmonte das políticas públicas

vivenciado desde o então golpe de 2016, com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, até a contemporaneidade.

### **3.3 Conjuntura brasileira pós golpe 2016 e os efeitos na Política de Assistência Social do neoconservadorismo**

Nós passamos 10 anos construindo um projeto para a área da Assistência Social no país. E, na atual conjuntura, vemos esse projeto emperrar e, pior, aos poucos ser substituído por uma visão conservadora sobre a Assistência Social, sobre as famílias pobres, culpando-as pela sua pobreza (Silva, 2019 apud, Yazbek, 2004, 27)

Partiremos aqui analisando a fala da autora citada acima, que revela o quanto foi difícil o processo de luta para a construção da Política de Assistência Social enquanto política pública de proteção social. Considerando o desenvolvimento das políticas de proteção social brasileira no cenário caracterizado pela sua imersão nos fundamentos da política econômica neoliberal é necessário apreender que esse cenário domina a direção política dos governos brasileiros com o discurso de crescimento econômico alinhado com desenvolvimento social e ambiental para a superação de desigualdades sociais. Discurso esse que é totalmente contraditório quando se associa a figura do sistema capitalista nos seus princípios neoliberais.

Na apreciação de Mota, 2010 alerta que uma particularidade basilar da Assistência Social constitui-se como um fetiche social ou mito, na medida em que tem como princípio o enfrentamento das desigualdades sociais, mas, no entanto, a proposta sempre será inalcançável na medida em que sempre existirá desigualdade social no modo de produção capitalista (Mota, 2010). Argumentando Braga, 2021, que é necessário fazer uma observação mais atenta à realidade brasileira, e considerar que as refrações da questão social estão associadas historicamente às desigualdades sociais no sistema capitalista, onde ocorre um mascaramento do real, expresso no tratamento dado às manifestações da questão social; nas estratégias neoliberais que desenham políticas sociais focalizadas e compensatórias, em detrimento do princípio da universalidade (Braga, 2021).

Para assim descrever o processo de construção, desenvolvimento e desconstrução da Política de Assistência Social e do SUAS em entrevista concedida a Alba Pinho de Carvalho, Ieda Castro (Silva, 2019, apud Carvalho, 2016) considera o processo de desenvolvimento do SUAS dividido em dois ciclos: o primeiro vai de

2005, ano de sua criação até 2011, quando ocorre a reformulação da LOAS e o segundo ciclo situa-se de 2012 a 2016, período de consolidação do sistema, o qual foi interrompido em maio de 2016 com o golpe institucional do governo Temer.

O SUAS ainda estava em construção pois somente em 2012 temos a aprovação na NOB\SUAS 2012 que representa as bases e norteia o SUAS até hoje, cria novos instrumentos de aperfeiçoamento da gestão, tendo como destaque os Pactos de aprimoramento<sup>21</sup>. Em 2015, na X Conferência Nacional da Assistência Social, constrói-se o II Plano Decenal que propõe mudanças e aperfeiçoamento para o sistema entre eles como principal desafio a universalização da política.

Para Silva, 2019, nesse período citado a cima, a Assistência Social teve seu processo de construção legal e institucional e de busca da legitimidade social, de avanço qualitativo e quantitativo, na busca de superação do não direito que marcou a história da Assistência Social no Brasil para a construção de uma política de direito para inclusão na universidade da proteção social. O SUAS é assim composto por esse conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios construídos por um processo de movimentos dialéticos em luta pela garantia de direitos, que podem ser implementados diretamente ou por convênios com organizações sem fins lucrativos, por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público.

Avaliando o contexto histórico da política no período (2015-2016), a presidenta Dilma Rousseff foi eleita democraticamente para seu segundo mandato em 2015, onde tinha como vice-presidente Michel Temer. Numa disputa bem acirrada, a representante do Partido dos Trabalhadores obteve 51,64% dos votos válidos contra 48,36% do candidato derrotado Aécio Neves<sup>22</sup>. No segundo mandato de Dilma, o Brasil viveu uma crise política e econômica. Nesse período, a agenda econômica do governo, que previa uma elevação na intervenção do Estado na economia, aumento de crédito e redução da taxa de juros, política de contenção de preços não atingiu os objetivos esperados. A crise econômica, fortalecida pela recessão, déficit nas contas

---

<sup>21</sup>O Pacto de aprimoramento do SUAS compreende a definição de indicadores; os níveis de gestão; fixação de prioridades e metas de aprimoramento; planejamento para o alcance de metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS (NOB\SUAS, 2012).

<sup>22</sup> Dados divulgados pelo tribunal superior eleitoral. <https://www.tse.jus.br/eleicoes/resultados-eleicoes>. Acesso em 05 de maio de 2024.

públicas, aumento de juros, aumento do desemprego, alta da inflação, serviu como justificativa política para seu impeachment em agosto de 2016.

Ainda no primeiro ano, Dilma Rousseff foi acusada de ter descumprido regras da administração pública como o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade. Foi levada a julgamento por dois motivos: a edição de decretos para a abertura de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional e o atraso proposital do repasse de dinheiro para bancos e autarquias, com o objetivo de melhorar artificialmente as contas federais, manobra conhecida como “pedalada fiscal”<sup>23</sup>. Como consequência ocorre então seu *impeachment* e assume a presidência o vice-presidente Michel Temer.

Os motivos citados acima foram motivos de questionamentos quanto a real necessidade de destituição do poder da presidente, pois o ato cometido foi comum a outros mandatos de presidentes anteriores e logo depois do impeachment de Dilma Rousseff já se aprovaram leis para flexibilizar as ações, passando a não ser mais crime de responsabilidade fiscal. Daí o discurso que o impeachment na verdade não passou de um golpe, organizado por aqueles que queriam pôr um fim ao projeto político vigente.

A Política de Assistência Social, a partir do golpe de 2016, culminando com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, marca o início do desmonte da assistência social no Brasil. Analisando o período Silva, 2019 destaca:

Os avanços na construção do SUAS vêm sofrendo profundo retrocesso desde 2016, num contexto de desmonte do Sistema de Proteção Social Brasileiro, cuja expressão mais perversa é a destituição de direitos historicamente conquistados por lutas sociais dos trabalhadores. Inaugura-se um contexto conservador, de acirramento do neoliberalismo, no qual a Política de Assistência Social, política não contributiva, direcionada aos pobres, é amplamente atingida e os pobres são criminalizados e responsabilizados pela sua situação de pobreza e por possíveis desvios na implementação dos programas sociais a eles destinados (Silva, 2019, p.298)

---

<sup>23</sup> Pedalada Fiscal: Apelido dado a um tipo de manobra contábil feita pelo Poder Executivo para cumprir as metas fiscais, fazendo parecer que haveria equilíbrio entre gastos e despesas nas contas públicas. No caso do governo Dilma Rousseff, o Tribunal de Contas da União entendeu que o Tesouro Nacional teria atrasado, voluntariamente, o repasse de recursos para a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para o pagamento de programas sociais como Bolsa Família e o Minha Casa Minha Vida, benefícios sociais como o abono salarial e o seguro-desemprego, e subsídios agrícolas. Fonte Agência Senado: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/pedalada-fiscal>. Acesso em 05 de maio de 2024.

Michel Temer assume e lança então seu Plano de Governo baseado no documento “Uma ponte para o futuro”<sup>24</sup>, que argumenta o desenvolvimento do país a partir de ações características do projeto neoliberal, apontando que a crise fiscal e econômica, piorada pela recessão iniciada em 2014, é resultante também do mal-estar social e conflitos políticos haja vista que nosso país não sabe lidar com o fim do crescimento econômico e nem com a limitação dos gastos do Estado nas questões sociais.

Entendemos que o documento não fala para a população, mas sim para os interesses da economia com foco no ajuste fiscal. A proposta é desvincular os direitos sociais da legislação e vinculá-los aos instrumentos do mercado, visto que a prioridade foi retirar a garantia da sociedade dos direitos sociais mínimos para atender a sustentabilidade fiscal deixando as camadas mais pobres da população brasileira vulneráveis aos interesses do crescimento econômico. Uma proposta que remete ao passado e não para o futuro, tratando-se da descontinuidade de políticas públicas de proteção social.

A primeira vista, logo no início, o Plano de Governo de Temer se mostra muito preocupado com a situação econômica do país, de acordo com a propaganda do governo, esse plano iria manter todos os programas sociais como: Bolsa Família, PRONATEC, FIES, Minha Casa Minha Vida, dentre outros, ainda por cima iria melhorar e estimular os beneficiários a alavancar a novos patamares. No entanto aponta a necessidade de reformas estruturais, relacionada a forma como o Estado funciona, com mudanças de leis e normas estabelecidas na Constituição Federal, que significa acabar com as vinculações constitucionais, que retiraria do governo a obrigatoriedade de respeitar os percentuais mínimos de investimento, principalmente nas áreas saúde, educação e na assistência social, que, segundo o documento, demandam um custo muito alto para o governo.

Reforma do orçamento, adaptação da previdência às mudanças demográficas e um esforço integrado de redução dos custos da dívida pública, em conjunto, vão nos encaminhar para uma trajetória progressiva de

---

<sup>24</sup> O documento foi elaborado pelo PMDB em 2015. “Uma Ponte Para O Futuro” apresenta um modelo a ser seguido como forma de salvar a economia e promover o desenvolvimento econômico do país. Foi constituído de (19) dezenove páginas com (12) doze medidas consideradas, fundamentais para o crescimento e desenvolvimento do país. O documento fala em “preservação da economia”, justificando que a estagnação enfrentada era fruto da imobilidade política, sendo, pois, através da política, que determina os tributos pagos pela sociedade, os gastos públicos e as regras emitidas, que o país poderá enfrentar a atual crise e definir o rumo do país.

equilíbrio de longo prazo da situação fiscal, devolvendo previsibilidade ao ambiente econômico e normalidade às atividades produtivas, sem deixar de mencionar a recuperação da capacidade de investimento público (Partido do Movimento Democrático Brasileiro, 2015 a, p. 15).

O Plano de Governo de Temer apresenta ainda a necessidade de se combater os excessos de gastos do governo que vem criando e/ou ampliando novos programas sociais, admitindo novos servidores e assumindo investimentos acima da capacidade fiscal do Estado e o fim da indexação de rendas e benefícios, como forma de resolver a disparidade entre receita e despesa. Porém não considera que a classe mais prejudicada com a execução dessas ações seria a classe assalariada, maior beneficiária dessas políticas, não tendo a população garantia da permanência dessas políticas e dos seus direitos. Aponta que a crise fiscal, identificada através dos déficits elevados e o endividamento do Estado, que significa alta inflação, juros altos, impostos elevados, incerteza no mercado econômico, pressão cambial e retração do investimento privado, como que impedem a retomada do crescimento econômico no país. Aponta ainda como solução, para o crescimento fiscal e desenvolvimento econômico, a necessidade de um orçamento que tenha sua autonomia retomada, implantando um orçamento impositivo, de forma que sempre que necessário, ter uma redução final e reajustes concedidos conforme as condições gerais da economia e das finanças públicas.

A realidade é que o plano de Temer passa pela reforma orçamentária no intuito de diminuir os gastos públicos, propõe cinco medidas orçamentárias indispensáveis para o equilíbrio das contas públicas, como a desvinculação constitucionais como os gastos com educação e com saúde, a extinção de todas as indexações obrigatórias de valores para o salário mínimo e benefícios previdenciários, sugere um orçamento com base zero que reavalia anualmente todos os programas por um comitê autônomo, a aprovação de uma lei de responsabilidade orçamentária que dispõe o equilíbrio fiscal como um princípio constitucional, o estabelecimento de uma instituição que articule o executivo e legislativo em analisar os programas públicos e acompanhar os que afetam o equilíbrio fiscal e reforma da Previdência, aumentando a idade mínima para aposentadoria, assim como, mudando as regras para o cálculo não retirando os piores salários para o cálculo do valor a receber.

Analisando essa conjuntura de crise e da ofensiva restauradora das classes dominantes, Silveira Jr, 2021, aponta três tendências que se impõem para a

Assistência Social: a degradação das condições objetivas de trabalho, atendimento e oferta dos programas, projetos serviços e benefícios nas unidades socioassistenciais e na gestão; o atrofiamento das resposta ao pauperismo; e a radicalização de padrões ideológicos-administrativos reacionários. O autor explique que os cortes orçamentários diminuem ainda mais as condições de atendimento, as respostas ao pauperismo centralizam-se na oferta de programas de transferência de renda<sup>25</sup> focalizados em padrões reacionários, ou seja, maior controle de acesso, rigidez dos critérios de seleção e cortes de vagas (Silveira, Jr, 2021, p.109).

No centro de um ajuste fiscal rigoroso Temer implementa então, a Emenda 95, conhecida antes na câmara dos deputados como proposta de emenda à constituição, PEC 241/2016 (Brasil, 2016), e como PEC 55/2016 (Brasil, 2016), no senado federal, ambas as PEC's ganharam a alcunha de PEC da Morte, pois tratam-se de uma limitação ao crescimento das despesas do governo brasileiro durante 20 anos, inviabilizando futuros investimentos nas principais áreas de atuação dos três poderes, além do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.

Para Rein, 2018 essa austeridade econômica defendida pelo governo, interrompe o que vinha sendo implantado, enfraquece e limita os investimentos em políticas sociais, fragilizando toda a rede de proteção social (Rein, 2018, p.4). Concordando com o impacto negativo da emenda constitucional Gutierrez, 2019 destaca que a EC 95 reduz drasticamente as possibilidades de atuação do Estado na área social e representa um obstáculo sério para a política de assistência social no Brasil (Gutierrez, 2019, p. 192). De acordo com Silveira, 2017 três medidas neoliberais irão solapar as bases estruturais do SUAS: a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias com base no executado em 2016, o que implicou a redução de recursos para 2017; o congelamento de recursos pelo próximos 20 anos, com a aprovação do novo regime fiscal (EC. 95) e a implantação do Programa Criança Feliz.

Conforme aponta a Síntese de Indicadores Sociais (SIS), divulgada pelo IBGE (2017) o Brasil concluiu o ano de 2016 com 24,8 milhões de brasileiros vivendo com renda inferior a ¼ do salário-mínimo por mês. Os dados indicam um aumento de

---

<sup>25</sup> A exemplo temos a criação do Programa Criança Feliz, através do Decreto n. 8869, de 05 de outubro de 2016, articulado com o PBF e o BPC, o programa é atrelado à imagem da primeira dama Marcela Temer e destina-se ao acompanhamento do desenvolvimento nutricional das crianças ligadas ao PBF na primeira infância. Para Silveira Jr, 2021 um programa na já na apresentação pelo então Ministro apresenta indícios de uma visão biologizante da pobreza, além de responsabilizar a Assistência Social por funções de outras políticas sociais (Silveira Jr, 2021)

53% na comparação de 2014, isso significa que 12,1% da população do país passou a viver na miséria (IBGE, 2017).

A conjuntura descrita evidencia assim o avanço do Estado neoliberal brasileiro e em janeiro de 2019 é eleito Jair Bolsonaro que segue seu governo com medidas autoritárias e antidemocráticas, em nome da austeridade fiscal e da redução do gasto público, proporcionando instabilidades quanto à garantia dos serviços e programas sociais, reduzindo também os espaços de deliberação nas políticas públicas. Outra característica desse desgoverno é o neoconservadorismo que ascende de forma intensa e supera o aspecto econômico, encontrando-se em todos os aspectos da sociedade.

Na Política de Assistência Social por exemplo, o neoconservadorismo infiltra-se e temos o retorno da filantropia, do clientelismo, e do primeiro-damismo e tantas outras práticas conservadoras nas ações e programas sociais desse período. O então Programa Criança Feliz, criado no governo Temer, ganha ainda mais centralidade, seus recursos são superiores aos recursos destinados aos SUAS, desta forma o SUAS passa por um processo acelerado de desfinanciamento e como consequência temos a diminuição da qualidade e capacidade de atendimento através de benefícios e serviços, como ressalta Carvalho, 2021 em suas análises.

Sobre o desmonte da assistência social Silveira Jr, 2021 afirma:

O que se presencia no governo Bolsonaro é um minimalismo descarado e exacerbado, uma apologia direta de enfoques ultra seletivos de gestão do pauperismo, de administração da pobreza, encontrando suporte das ferramentas informacionais de gestão das ações desenvolvidas com a implantação do próprio SUAS, destaque para o CadÚnico e as plataformas de gestão de benefícios e acompanhamento de famílias. E as forças imbuídas dessa ultrasseletividade estão colocando essas ferramentas tecnológicas à disposição do patrulhamento da pobreza, atijando tendências, burocratizadoras e punitivas no trato com a população demandante da Assistência Social (Silveira, Jr, 2021, p.113).

Outra tentativa de desmonte do governo Bolsonaro, no que diz respeito à Assistência Social, é a tentativa de modificação no Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>26</sup> como relata Carvalho, 2021 o discurso governamental é de que o benefício tem desestimulado a contribuição para a previdência social, por isso tem-se uma

---

<sup>26</sup> O Benefício de Prestação Continuada - previsto na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, é a garantia de um salário mínimo por mês ao idoso com idade igual ou superior a 65 anos ou à pessoa com deficiência de qualquer idade.



tentativa de inseri-lo na PEC que trata da reforma da Previdência, embora o benefício seja custeado pela Assistência Social; tem-se a tentativa de aumentar a idade de acesso ao benefício, de 65 para 70 anos, ou ainda desvincula o valor do benefício do salário mínimo. Ainda sobre esse benefício foram muitas as tentativas de criar obstáculos para o acesso daqueles que dele necessitavam, exemplo disso temos: sua vinculação obrigatória a inscrição no CadÚnico, maior valorização da avaliação biomédica das deficiências e as transferências de responsabilidade do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) para os centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

O governo de Bolsonaro foi ainda marcado pelo aumento da pobreza, levando em consideração, não a pobreza monetária, mas a pobreza multidimensional que é resultado da inter-relação entre privações, exclusões e diferentes vulnerabilidades do sujeito. Esse cenário piora e torna-se ainda mais desafiador por conta da pandemia de covid-19<sup>27</sup>, entre 2020 e 2022, período em que houve piora em alguns indicadores que compõem a pobreza multidimensional (alimentação, renda, educação, trabalho infantil, moradia, água, saneamento e informação), de acordo com os dados disponíveis analisados pelo UNICEF, 2018.

Conforme dados apresentados também por Campos, 2015, os níveis de pobreza estavam estáveis e até diminuindo, no entanto acontece esse retrocesso, pois as ações do projeto neoliberal fazem com que o Brasil retorne a condição de extrema pobreza.

No Brasil os níveis de pobreza se mantiveram estáveis entre 1995 e 2003. A partir daí, verificou-se uma queda gradual nesses números até 2012. A taxa de pobreza foi de 35,8%, em 2003, para 15,9%, em 2012; já a extrema pobreza foi de 15,2% para 5,3%, respectivamente. O autor destaca que isso se deve, em parte, ao aumento na renda do trabalho e às transferências previdenciárias e sociais (Campos, 2015).

Cabe ainda ressaltar que o governo Bolsonaro fez mudanças do ponto de vista ideológicas e estruturais no Programa Bolsa Família (PBF), intitulado-o de Auxílio Brasil<sup>28</sup>. Várias foram as formas de averiguar criadas para identificar as

---

<sup>27</sup> Em 11 de março de 2020, a COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia. O termo “pandemia” se refere à distribuição geográfica de uma doença e não à sua gravidade. A designação reconhece que, no momento, existem surtos de COVID-19 em vários países e regiões do mundo.

<sup>28</sup> O Presidente da República, Jair Bolsonaro, editou Decreto que regulamenta o Programa Auxílio Brasil, instituído pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021.

famílias fora do perfil, anunciando inclusive que convocaria os ex-beneficiários para devolução do valor pago indevidamente. O discurso do combate às fraudes iria possibilitar o pagamento do décimo terceiro para os beneficiários do programa, apesar de não ter destinado valor nenhum específico para o cumprimento desta meta.

Analisando a conjuntura do governo Bolsonaro, Carvalho e Teixeira, 2021, ressaltaram que segundo o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2020, foi apresentado para apreciação do congresso com uma defasagem significativa em relação ao projeto inicial aprovado pelo conselho, mensura-se que foi apresentado com cerca de 64% de cortes nas despesas de serviços, programas e projetos do SUAS (Carvalho e Teixeira, 2021). O orçamento do SUAS nos anos de 2019 a 2022, ficou então à mercê das emendas parlamentares. O governo neoconservador confirma seu moralismo compensatório fortalecendo a concepção da família, na agenda do seu governo, reafirmando a família como o âmbito privilegiado para a proteção e para o controle.

Compartilhando desse pensamento, Biroli, 2021 explica que a inclusão da família no título do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) criado pelo presidente Jair Bolsonaro é a parte mais visível de uma ampla redefinição do escopo de seu mandato. Mulheres, Juventude e direitos humanos passam a ser abordados predominantemente a partir da perspectiva do fortalecimento da família e dos vínculos familiares. A mulher vem descolada das abordagens das desigualdades de gênero e a família inserida de forma transversal (Biroli, 2021, p.347).

Em 30 de outubro de 2022, o Brasil entra em disputa presidencial, com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) por apenas 1,8% de votos válidos sobre o extremista de direita Jair Bolsonaro (PL), segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral. O Partido dos Trabalhadores volta ao poder seis anos após a destituição de Dilma Rousseff, em 2016. Lula é então o único presidente eleito para um terceiro mandato na história democrática brasileira.

O desafio agora seria reconstruir o que foi destruído pelo governo anterior, levando em consideração que a antipolítica bolsonarista não foi eliminada com sua saída, e que o orçamento previsto para 2023, aprovado por Bolsonaro, não era suficiente para o pagamento e a gestão do programa de transferência de renda do Governo Federal. A pandemia também trouxe novas demandas sociais e a equipe de transição do governo eleito deparou-se com a necessidade de recomposição

orçamentária para a garantia dos benefícios sociais, em especial ao valor do Bolsa Família que precisou ser ajustado ao valor de R\$600,00, por família<sup>29</sup>

No que se refere a antipolítica bolsonarista como ressalta Rocha, 2021 o (neo)fascista dá mostras que tem uma dinâmica própria, que vai muito além da liderança momentânea de Bolsonaro; tem direção própria, para além do personagem que o nomeia, articula-se o internacionalmente com as várias facções da extrema direita, estando elas no poder ou não, existentes hoje no mundo, inclusive com financiamento internacional (Rocha, 2021a).

De acordo com o Relatório de Ações do MDS 2023, os recursos destinados aos serviços de Proteção Social Básica e Especial do Sistema Único De Assistência Social (SUAS) passaram de R\$ 48 milhões para R\$ 2,2 bilhões, o que garantiu a regularidade dos repasses federais e a continuidade do atendimento às famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal nas unidades do SUAS em todo o país e ainda no primeiro semestre de 2023 houve a recuperação de programas históricos deixados para trás: Bolsa Família, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Cisternas. Além de outros desafios, como a reconstrução do Cadastro Único, porta de entrada dos programas sociais, e a volta dos conselhos nacionais de assistência social e de segurança alimentar e nutricional (Brasil, 2023).

Nesse cenário apresentado podemos concluir que a Política de Assistência Social teve avanços, no entanto, não foram suficientes para sua consolidação. A ascensão de práticas neoliberais foram responsáveis pela destituição de muitos direitos já conquistados no país e do retrocessos de ações na área social, contudo o governo atual parece apresentar proposta do resgate da dignidade e da cidadania das famílias brasileira, com objetivo de pavimentar o caminho até a superação da pobreza no país, promovendo acesso a direitos básicos, como saúde, educação e assistência social.

No capítulo que segue abordaremos as categorias Família e Trabalho Social com Famílias no âmbito do PAIF, trazendo reflexões desses conceitos no cenário contemporâneo, e como categorias centrais da pesquisa, serão analisadas,

---

<sup>29</sup> Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 32/2022, assegurando, entre outros ganhos sociais, o mínimo de R\$ 600 no Bolsa Família e o pagamento de 100% do valor do botijão de cozinha pelo Auxílio Gás, transformada na Emenda Constitucional 126, liberou um espaço fiscal de R\$ 145 bilhões em 2023.

construindo um elo de ligação entre teoria e empiria. Depois será apresentado as demais categorias importantes para a fundamentação do estudo em questão.

## **4 O TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS ESPECIFICIDADES NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

### **4.1 Família e suas concepções no processo de formação sócio histórica brasileira**

Quando se pensa em um conceito de família é, do senso comum, ainda associar à relação de laços de parentesco e de consanguinidade que unem as pessoas entre si. Na formação da família brasileira, dois principais modelos familiares se destacam na história e têm influenciado nas políticas públicas sociais, quais sejam: a família patriarcal, modelo presente no Brasil colônia; e a família nuclear burguesa, formada no Brasil no começo do século XX, com o início do processo de modernização, urbanização e industrialização do país.

Na família patriarcal, o chefe da família, o homem, representava a figura do poder e da autoridade, responsável pelo sustento material da família. E a mulher responsável pelas atribuições voltadas para o ambiente doméstico. A Família como centro da vida colonial, numa economia agrícola, formada por grandes propriedades, onde as relações transpassavam pelas relações da igreja e da Coroa Portuguesa. Pode-se apreender, detalhadamente, esses aspectos nos trabalhos clássicos de Gilberto Freire - *Casa Grande & Senzala* (1933), Sérgio Buarque de Holanda- *Raízes do Brasil* (1936), Caio Prado Junior - *Formação do Brasil contemporâneo* (1942), Celso Furtado- *formação Econômica do Brasil* (1950) entre outras.

Na família burguesa, o homem continuava sendo a maior autoridade do lar e à mulher é atribuído o papel de boa esposa e mãe, sendo considerada o sustentáculo do lar e da família. Os papéis desempenhados pelo homem e a mulher foram rigorosamente estipulados: ao marido era destinada a função de provedor econômico. E a esposa, designado os cuidados com o ambiente doméstico e a educação dos filhos, sendo esta submissa ao marido. O lar era considerado um local seguro, acolhedor e aconchegante. No entanto, uma nova organização social se formava pautada nas relações mercantis das famílias com Coroa Portuguesa enquanto exportadoras de produtos agrícolas, em direção à organização do modo de produção capitalista. De acordo com os clássicos, Florestan Fernandes - *A revolução Burguesa de no Brasil* (1974), Jurandir Freire da Costa - *Ordem médica e Norma*

Familiar (1978), que analisam esse período, aqui se estabelecem as relações entre o privado e o público no Brasil e a construção de cidadania.

Estes dois modelos, por muito tempo, vigoraram como os únicos existentes na sociedade brasileira, por isso as configurações das políticas públicas também carregam características dessa construção. Vejamos então alguns conceitos de família encontrados na literatura especializada.

Para Miotto, 1997, o conceito de família está atrelado ao 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. Ele tem como tarefa primordial o cuidado e a proteção de seus membros, e se encontra dialeticamente articulado com a estrutura social na qual está inserido (Miotto, 1997).

Anteriormente à Constituição Federal de 1988, apenas a família matrimonial, constituída a partir da oficialização do matrimônio (casamento), tinha o reconhecimento e a proteção do Estado. A Constituição de 1988 foi um marco normativo que possibilitou a ampliação do conceito de família e no seu artigo 226 faz alusão a sua formação, a saber:

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

§ 1º O casamento é civil e gratuita a celebração.

§ 2º O casamento religioso tem efeito civil, nos termos da lei.

§ 3º Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento. (Regulamento)

§ 4º Entende-se, também, como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.

§ 5º Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher (CF, Art. 226, 1988).

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2003, realizada pelo IBGE, traz a definição de família como o conjunto de pessoas ligadas por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, que residirem na mesma unidade domiciliar e, também, a pessoa que morasse só em uma unidade domiciliar. Entendeu-se por dependência doméstica a relação estabelecida entre a pessoa de referência e os empregados domésticos e agregados da família e por normas de convivência as regras estabelecidas para o convívio de pessoas que morassem juntas sem estarem ligadas por laços de parentesco ou dependência doméstica (PNAD, 2003).

Percebe-se, assim, que o conceito de família sofreu mudanças de acordo com o movimento dinâmico da sociedade, estando a concepção de família ligada aos determinantes tradicionais e culturais. Para Miotto (2018), não existe um consenso sobre o que é família. São muitas as discordâncias em torno de como se estabelece seu conceito e sua relação com a política social. Em especial, quando falamos da divisão de responsabilidades no campo da reprodução social entre Estado e família (Miotto, 2018).

Para Sartí, 2017 a família tende a ser identificada com a “nossa” família, tão forte é a identificação da ideia de família com o que nós somos. Por isso, quando se lida com questões de família, é difícil estranhar-se em relação a si mesmo. Há uma tendência a projetar a família com a qual nos identificamos – como idealização ou como realidade vivida – no que é ou deve ser a família (Sartí, 2017).

Observa-se que, na trajetória do sistema de proteção social brasileiro, a presença da instituição família emerge como sujeito de direitos e/ou como agente de proteção social aos seus membros e inserção nas ações públicas. A família é afetada pelas decisões e ações estatais através das políticas econômicas e sociais que atingem direta ou indiretamente em todos os níveis de relações. A família assume a centralidade na execução de várias políticas sociais, e na assistência social, não será diferente, é concebida como o lugar da proteção por excelência.

Veja-se, então, quem será essa família para a política pública de assistência social brasileira. O caderno de orientações técnica do CRAS define família como o núcleo básico de afetividade, acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e referência no processo de desenvolvimento e reconhecimento do cidadão, que o Estado tem o dever de prover proteção social respeitada a autonomia dos arranjos familiares (Brasil, 2012), concepção a reconhecer diferentes arranjos familiares e o papel integrador da família para potencializar a proteção a seus membros, sendo dever do Estado garantir seu amparo legal.

Para a PNAS (2004), família é um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou de solidariedade (PNAS, 2024). Sendo contraditória ao estabelecido na PNAS, a Lei 12.435,2021 (LOAS, 1993; 2011) apresenta conceito peculiar de família para aqueles que necessitam recorrer a benefícios socioassistenciais. No caso do Benefício de Prestação Continuada- BPC, a legislação pertinente assim especifica família:

Art. 20, § 1º Para os efeitos do disposto no caput, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto (LOAS, Art.20 § 1, 1993,2011).

Decerto se faz necessário também, de acordo com Bomfim, 2010, reflexões teóricas a respeito de inserir a família nas políticas públicas, pois, de acordo com este autor, a intervenção do Estado se faz preciso, contudo ao mesmo tempo, deve-se manter a autonomia das famílias e dos sujeitos. O autor se questiona ainda: Como então delimitar a intervenção estatal? Como estabelecer limites entre o público e o privado, entre direitos e deveres? Para Biroli (2021), esses limites são bem definidos nas relações neoliberais, ao afirmarem a família como o âmbito privilegiado para a produção e controle. Na perspectiva da proteção, a agenda de austeridade restringe a participação do Estado em áreas fundamentais, incentivando o recurso a serviços privados, limitando o alcance das políticas sociais e responsabilizando, desta forma, unicamente a família (Biroli, 2021, p.343). A autora enfatiza que ao analisar a família no contexto do governo Bolsonaro, percebe evidente o desafio posto no contexto neoliberal:

Dada a divisão sexual do trabalho, o cotidiano de cuidados com idosos tem o maior peso para as mulheres, o que é naturalizado pelas ideologias conservadoras sobre o papel de mulheres e homens. Na perspectiva de controle, a família no governo Bolsonaro, aparece como dispositivo para regular corpos e desejos, com foco no processo de socialização dos valores tradicionais (Biroli, 2021).

Levando em consideração as características do Estado neoliberal presentes na sociedade contemporânea, pode-se encontrar diversas refrações da questão social que fragilizam essa família ou esse indivíduo com situações de insegurança alimentar, desemprego, falta de condições de moradia, entre outras várias. Torna-se contraditório o Estado responsabilizar a família \ indivíduo pela sua proteção social, pois encontra-se totalmente impossibilitada de assumir esse protagonismo.

Analisando esses aspectos da realidade Mito, 2018 descreve que em relação às concepções de família, existe um empenho em demonstrar que estas são construídas apenas a partir de suas formas e modelos, no entanto existem dois elementos fundamentais: sua formação relacionada à sua estrutura e relações e às expectativas que se tem em relação a provisão de bem-estar que ela pode



proporcionar. Desta forma, a hegemonia de uma concepção conservadora de família está presente na cultura política brasileira. Nos estudos de Miotto, 2015 já evidenciava tal preocupação:

... as expectativas de provisão do bem-estar estão diretamente relacionadas às concepções de igualdade e justiça que regem as formas de distribuição das responsabilidades entre as diferentes instâncias encarregadas pela provisão do bem-estar. É a partir desses elementos que são construídas diferentes concepções de família que estão na base de determinados consensos, que se expressam nos mais variados campos da vida social (Miotto, 2015).

Observa-se então, a compreensão de família como instrumento para transformar e corrigir a sociedade, como um mediador para a transformação de uma grande nação, sendo que a morfologia de família necessária para alcançar esse objetivo defendida pelo Estado é a família nuclear (Miotto, 2018). Por isso a autora faz uma crítica severa a essa construção:

Assim, a família constitui-se como espaço estratégico, por meio do qual se pode universalizar novos valores sociais, buscando formar indivíduos individualizados, domesticados e colocados à disposição da cidade e da pátria. Assim, o Estado passa a ter maior importância que a família, porém apropriado pela família burguesa e ordenador das famílias trabalhadoras (Miotto, 2018).

Como afirma Duque-Arrazola, 2004, quem irá realizar predominantemente esta proteção, em nome de uma naturalizada divisão sexual do trabalho, proporcionando a atenção, socialização e os cuidados da reprodução ou antroprodução, será a mulher, que assume vários papéis, entre eles: mãe, esposa, dona de casa.

O sentido da família é centrado na representação social da mulher que identifica e associa mulher e feminino com família, em função da reprodução. Família também concebida como a célula mater da sociedade e locus por excelência da procriação e maternagem, da proteção e dos cuidados diretos com o bem-estar, enfim, do processo cotidiano da reprodução social do grupo doméstico-familiar. Mas é para a mulher que a ideologia e as representações de gênero se referem como expressão desse espaço. (Duque-Arrazola, 2004, p. 240).

Por isso, veremos a partir daqui como se estabelece a condição da mulher nas políticas sociais brasileiras e o predomínio do familismo neste campo.

## 4.2 Proteção social x familismo e a condição da mulher

Trazendo a discussão do papel da mulher diante das políticas públicas iniciaremos nossa reflexão a partir dos estudos de Bomfim, 2010, que ressalta que entre as classe populares, sobre as quais incide a maioria das políticas que têm a família como foco, e sobretudo entre seus segmentos mais vulneráveis, as mulheres permanecem como centrais na organização familiar, sobretudo quando há crianças e idosos no domicílio. Na apreciação de Duque- Arrazola, 2005, fazendo uma análise da inserção da mulher como unidade de atenção, especificamente, da política de assistência, pode ser compreendida como uma estratégia ideopolítica e econômica do Estado, na medida em que se constitui num meio de racionalizar e focalizar programas sociais e iniciativas que deveriam ser públicas e universais (Duque-Arrazola, 2010).

Analisando os sistemas de proteção social Esping-Anderson, 1999 apud Mioto, 2018, incorpora em seus estudos a chamada economia das famílias e reescreve a sua teoria dos três mundos apontando o familismo como importante traço cultural na identificação e entendimento dos sistemas de proteção na Europa (Esping-Anderson, 1999, apud Mioto, 2018). Através dessa obra o termo familismo é incorporado então ao debate das relações entre política social e família no Brasil, à medida que a política pública foi se configurando tendo como principal responsável pelo bem-estar de seus membros, a família.

Mioto, 2018 explica que as políticas referidas à família, agrupam um conjunto de medidas e instrumentos que têm o objetivo de fornecer suas funções sociais, seja a partir de sua estrutura, de suas características ou de demandas de seus membros, tanto no caráter universal, como focalizadas no combates as situações de pobreza e outras vulnerabilidades sociais.

Definindo assim a centralidade da família na produção do bem-estar, verificamos nos seis dispositivos legais e na operacionalização de seus programas, o acirramento das contradições fundamentais entre capital e trabalho, agravado pelas repercussões do projeto neoliberal nas políticas sociais, que coloca a maioria das famílias brasileiras num contexto desfavorável de desigualdade social, pobreza, extrema pobreza, vulnerabilidades diversas e exclusão social. Essa situação impõe limites à maioria das famílias, principalmente aquelas das camadas populares, no que

se refere às possibilidades de garantir a provisão material, como obrigação moral e legal. O desafio maior está posto na exigência de que essas famílias, sozinhas e com suas condições peculiares de vulnerabilidade, possam garantir a proteção social a cada um dos seus integrantes, atendendo a todas as suas necessidades sociais, de forma diferenciada, nas dimensões objetivas e subjetivas e na perspectiva do acesso aos direitos de cidadania.

Palavras de Duque-Arrazola, 2010 embora no discurso estatal o sujeito ativo das políticas seja a família, na realidade, esse sujeito é a mulher, especificamente a mulher-mãe-esposa-dona-de-casa e/ou a trabalhadora desempregada, cujas identificações sociais de gênero estão intimamente relacionadas com a reprodução e lugar prático e simbólico, nos espaços privados e públicos da produção e do emprego remunerado. Afirma ainda:

Presentes no discurso estatal como seres de reprodução, em oposição à produção, as mulheres participantes das políticas de assistência social de renda mínima, pobres e sem empregos, mais do que sujeitos, de fato, são clientes e beneficiárias dos referidos programas (Duque-Arrazola, 2010, p. 243).

Analisando também o contexto Teixeira, 2010, especifica, fazendo um recorte de gênero, que no Brasil a família é uma unidade produtora e provedora de serviços, realizados, em grande parte, pelo trabalho não pago da mulher, entre eles o do cuidado, as tarefas de socialização, educação e proteção, o seu reforço pela política com centralidade na família, significa a permanência dessas funções no âmbito privado, a reprodução da divisão sexual do trabalho, além de onerar ainda mais as mulheres e ter severas consequências no desenvolvimento de sua cidadania social (Teixeira, 2010).

Em entrevista dada à pesquisa organizada por Iracilda Alves Braga, Teixeira, 2021, após analisar os documentos normativos, faz uma crítica à Política de Assistência Social que segundo a autora mantém e reforça o familismo histórico da sociedade brasileira, pois visa potencializar e fornecer a proteção exercida pela família nos seus lares, com seus recursos internos e do seu território, dissociada da realidade mais ampla:

Nessa perspectiva, não rompem e até naturaliza as expectativas sociais sobre a família, seus papéis e funções, o que mantém e aprofunda as desigualdades sociais e de gênero, tendo em vista que as funções protetivas,

como cuidado, assistência, socialização, educação, e outras, são tidas socialmente e culturalmente como atribuição de mulheres. A centralidade da família na Política de Assistência Social é uma valorização às avessas, porque o cuidado e o trabalho reprodutivo continuam a ser realizados nos lares, logo, no âmbito do privado, por mulheres, como atividade não remunerada e que não contabiliza nas estatísticas nacionais do trabalho de uma sociedade, e quando estão nessas estatísticas, não são protegidos com direitos sociais (Solange, 2021).

O desafio de não responsabilizar a família a mulher pelos problemas e soluções destes exige pensar em metodologias de trabalho com famílias que articulem a dialética entre suas questões internacionais e de protagonismo social, questões objetivas e subjetivas da vida social e das famílias, rompendo com as concepções da família nuclear, além do entendimento entre a articulação de gênero, classe e cultura que constitui uma base necessária para se propor políticas e programas potencialmente mais efetivos em diferentes contextos sociais.

#### **4.3 Trabalho social com famílias na Política de Assistência Social: particularidades do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)**

Analisar o Trabalho Social com Família na Política de Assistência Social brasileira requer o entendimento de que ele se constituiu de forma histórica e que se aloca nos modos de fazer, nas entrelinhas do arcabouço teórico dessa política e nas ideologias que circundam, as diferentes concepções de família ao longo do processo histórico-cultural e sua incorporação na política social, marcado pela questão da direcionalidade e da finalidade do trabalho a ser empreendido com essas famílias, tanto na busca de construção de ações efetivas voltadas para a emancipação social como ainda permeado por um viés conservador presente nas ideologias que circundam a sociedade dominada por ideais neoliberais.

Analisando a questão, Carvalho, 2018, argumenta:

Com perspectivas modernas, mas perpassado por conceitos conservadores, o Trabalho Social com Famílias aposta na capacidade transformadora do poder da discussão e da reflexão. Porém, ao mesmo tempo, reconhece as famílias como instituição responsável pelo cuidado, devendo ter suas potencialidades estimuladas para o aperfeiçoamento dessas obrigações. Ou seja, na mesma medida em que protege e prevê estímulos, essa política acaba estabelecendo a culpabilização dos indivíduos pelo cuidado, mas também pelos problemas e pelos fracassos, distanciando-se de uma discussão sobre os dilemas de se viver em uma sociedade capitalista (Carvalho, 2018).

Na compreensão de Teixeira, 2010 para dar conta dos pressupostos do trabalho social com família e da variedade de organizações familiares, é preciso analisar a família não como uma instituição natural, mas como social e histórica, podendo assumir configurações diversificadas em sociedade ou no interior de uma mesma sociedade, conforme as classes e grupos sociais heterogêneos (Teixeira, 2010).

De acordo com a afirmação de Couto, 2008 para o desenvolvimento do Trabalho Social com Família é necessário ter claro a sociedade em que se vive, ou seja, os fundamentos do capitalismo, e o projeto político com o qual se trabalha e também de marcar a diferença entre o assistencialismo-focalização e a política de assistência social, no tripé da seguridade social brasileira. A partir da Constituição de 1988 a Política de Assistência Social tem como um dos objetivos a proteção à família.

Art.203. A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:  
I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;  
(CF, 1988).

Também a LOAS, 1993 traz:

Art. 2o A assistência Social tem por objetivos:  
I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:  
a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;  
(LOAS, 1993, 2011).

A PNAS prevê então dois eixos estruturantes do SUAS: a matricialidade sócio familiar e a territorialidade. E nela a concepção de família é definida, tendo como referência o principal serviço ofertado, o PAIF, como um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e ou de solidariedade, pois não existe família enquanto modelo idealizado, e sim família resultante de uma pluralidade de arranjos e rearranjos estabelecidos pelos integrantes dessa família (PNAS, BRASIL, 2004).

“[...] a matricialidade sociofamiliar se refere à centralidade da família como núcleo social fundamental para a efetividade de todas as ações e serviços da Política de Assistência Social” (PNAS, Brasil, 2004).

Elaborando uma crítica sobre a Política de Assistência Social, Solange, 2010, ressalta que a PNAS e o SUAS ao adotarem o princípio da matricialidade sociofamiliar não conseguem superar a tendência familista da política, ao mesmo tempo que considera a família como a matriz para a concepção e implementação dos benefícios, programas e projetos, sendo o núcleo básico da proteção social, por outro lado essa família deve ser apoiada para exercer seu próprio domínio para as funções de proteção social, ou seja, também a responsabilizará, com destaque para às mulheres, pelo cuidados e outras tarefas de reprodução social (Teixeira, 2010).

O PAIF assim constituído reconhece que o trabalho social com famílias extrapola a dimensão econômica, exigindo intervenções nas situações de vulnerabilidade e riscos sociais, trabalhando aspectos objetivos e subjetivos relacionados à função protetiva da família. Os principais elementos incorporados ao trabalho social com famílias cabem à Proteção Básica. O desenvolvimento deste é desencadeado pelas demandas postas pelos usuários aos serviços e se realiza articulado ao PAIF. Estes buscam, dentro das suas especificidades, o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e a superação dos ciclos de violações de direitos, tendo como norte as seguranças de convivência, acolhida e sobrevivência (Brasil, 2014).

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família PAIF consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. O trabalho social do PAIF deve utilizar se também de ações nas áreas culturais para o cumprimento de seus objetivos, de modo a ampliar o universo informacional e proporcionar novas vivências às famílias usuárias do serviço. [...] A articulação dos serviços socioassistenciais do território com o PAIF garante o desenvolvimento do trabalho social com as famílias dos usuários desses serviços, permitindo identificar suas necessidades e potencialidades dentro da perspectiva familiar, rompendo com o atendimento segmentado e descontextualizado das situações de vulnerabilidade social vivenciadas. [...] (Brasil, 2009).

O Trabalho Social com Família no âmbito do PAIF foi definido nas Orientações Técnicas sobre o PAIF, no contexto da PNAS, como sendo:

“Conjunto de procedimentos efetuados a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo, com a finalidade de contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas, unidas por laços

consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade – que se constitui em um espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, com o objetivo de proteger seus direitos, apoiá-las no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário, a partir do reconhecimento do papel do Estado na proteção às famílias e aos seus membros mais vulneráveis. Tal objetivo materializa-se a partir do desenvolvimento de ações de caráter “preventivo, protetivo e proativo”, reconhecendo as famílias e seus membros como sujeitos de direitos e tendo por foco as potencialidades e vulnerabilidades presentes no seu território de vivência” (Brasil, 2012b:11).

Considerando o exposto, a inclusão do Trabalho Social com Família no âmbito da PNAS visa articular o caráter protetivo, preventivo e proativo nos serviços socioassistenciais na lógica de integralidade da atenção às famílias. Estruturando-se com equipes de referência de caráter interdisciplinar, requer desta forma a incorporação de aportes teórico- metodológicos que sustentem uma nova forma de pensar as famílias e atuar com elas, rompendo o foco da responsabilidade individual das mesmas. Apesar desse pensamento, Teixeira, 2016, apud Carvalho, 2018, enfatiza que há uma ideia implícita de que a prevenção aos riscos acontece a partir da família, quando essa “aprende” a realizar suas funções de proteção social, tais como: educação, socialização, cuidado, assistência, provimento e proteção.

Portanto, nessa perspectiva de matricialidade sociofamiliar, a presença do Estado não se realiza prioritariamente a partir dos fracassos e dos problemas familiares. Ao contrário, a sua presença se faz na direção de atender as necessidades que se relacionam ao bem-estar das famílias, tais como: a necessidade de alimentação saudável e nutritiva; de ambiente de trabalho desprovido de riscos; de ambiente físico saudável; de segurança física; de segurança econômica; de educação; de segurança no planejamento familiar, na gestação e no parto; de cuidados de saúde apropriados e proteção à infância; de relações primárias significativas, que possam se constituir em redes de apoio e oferecer um ambiente emocionalmente seguro (Brasil, 2016).

Teixeira, 2008 explica que promover o protagonismo e a autonomia não pode ser encarado como solução para um conjunto de problemas resultantes de expressões da questão social, pois é fruto de uma economia e de uma sociedade excludentes e geradoras de desigualdades. Enfatiza ainda que o trabalho social com família deve possibilitar o desenvolvimento da participação social, a emancipação para refletir sobre o contexto social e a capacidade para lutar pelos seus direitos, sem necessariamente o subsídio do Estado ou com ações que apenas potencializam ou capacitam as famílias para resolverem, sozinhas, esses problemas (Teixeira, 2008).

Ou seja, a finalidade do Trabalho Social com Família está dada pelas seguranças de proteção, constituindo-se a partir de fundamentos teórico-metodológicos que traduzem concepções acerca da assistência social como direito de cidadania e em concepções acerca de família e de matricialidade sociofamiliar. A concepção de matricialidade sociofamiliar deve estar ligada também a outras concepções que orientam e estruturam o SUAS, tais como concepção de território, de autonomia, de participação e de integração à seguridade social e às políticas socioeconômicas.

#### **4.4 A territorialidade no trabalho social com família**

Neste sentido é que Sposati, 2014, indica a necessidade do Trabalho Social com família ter seu horizonte para o território, pois as desproteções expressas pelas famílias não podem ser analisadas fora do território onde vivem (Sposati, 2014, p.126).

Analisando a alta densidade populacional do Brasil, assim como entre suas regiões, o alto grau de heterogeneidade e desigualdade socioterritorial, faz-se necessário construir ações territorialmente definidas a partir das particularidades de cada território, por isso, o segundo eixo que estrutura a o Sistema Único de Assistência Social é a territorialidade. Trata-se de uma política pública, cujas intervenções se dão essencialmente nas capilaridades dos territórios e na dinâmica que se processa no cotidiano das populações.

De acordo com o documento: “Fundamentos ético-políticos e rumos teórico-metodológicos, 2016, apresentado pela Secretaria Nacional de Assistência Social para fortalecer o Trabalho Social com Famílias na Política Nacional de Assistência Social”, que traz subsídios teóricos e metodológicos para apoiar o trabalho desenvolvido pelas equipes de referência do SUAS, é na intersecção famílias e território e na esteira de um processo participativo, que se torna possível buscar a implementação de recursos públicos de diferentes naturezas com os quais todas as famílias poderão contar, tais como a infraestrutura, a mobilidade urbana, a habitação e a rede de serviços (MDS, SNAS, 2016).

A Política de Assistência Social assumido assim a centralidade sociofamiliar no âmbito de suas ações, reconhece a importância do conhecimento dos aspectos dinâmicos demográficos e para a construção da PNAS, 2004, utilizou-se as base de



informações do Censo Demográfico de 2000 e da Síntese de Indicadores Sociais - 2003, elaborado a partir das informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD de 2002, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, bem como o Atlas de Desenvolvimento Humano 2002, e caracteriza os municípios brasileiros de acordo com seu porte demográfico associado aos indicadores socioterritoriais disponíveis a partir dos dados censitários do IBGE.

A partir da divisão de grandes grupos definidos pela quantitativo de habitantes, associado aos indicadores socioterritoriais disponíveis definiu-se:

Os dados gerais do País permitem uma análise situacional global e sugerem, ao mesmo tempo, a necessidade de confrontá-los com a realidade que se passa no âmbito dos municípios brasileiros, considerando pelo menos seus grandes grupos:

- Municípios pequenos 1: com população até 20.000 habitantes
- Municípios pequenos 2: com população entre 20.001 a 50.000 habitantes
- Municípios médios: com população entre 50.001 a 100.000 habitantes
- Municípios grandes: com população entre 100.001 a 900.000 habitantes
- Metrôpoles: com população superior a 900.000 habitantes (PNAS, 2004).

Segundo os princípios delineados pela Política de Assistência Social (Brasil, 2004), que classifica os municípios a partir de portes específicos, Fortaleza, município onde está localizado o CRAS da pesquisa de campo, é então classificado como Metrôpole, com população superior a 900.000 habitantes.

A PNAS, 2004, explica:

A construção de indicadores a partir dessas parcelas territoriais termina configurando uma “medida de desigualdade intraurbana”. Esta medida, portanto, sofrerá variações de abrangência de acordo com as características de cada cidade, exigindo ação articulada entre as três esferas no apoio e subsídio de informações, tendo como base o Sistema Nacional de Informações de Assistência Social e os censos do IBGE, com os Campos de Vigilância Social, locais e estaduais, as referências necessárias para sua construção (PNAS, 2004)

Ou seja, frente às demandas de uma realidade marcada pela alta desigualdade social, exige-se agregar ao conhecimento dessa realidade, a dinâmica demográfica juntamente com à dinâmica socioterritorial e socioeconômica associadas aos processos de exclusão/inclusão social, vulnerabilidade aos riscos pessoais e sociais em curso no Brasil, em seus diferentes territórios, para a definição de prioridades de serviços, programas e projetos da assistência social.

Nos estudos de Abreu, 2016, enfatiza que em 2008, com a publicação do documento Estratégia 2008-2027 (20 anos), dos principais resultados do “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento”, o Estado avança o seu olhar estratégico sobre os rumos que se deseja para o desenvolvimento nacional, ao mesmo tempo em que se municia para alcançar maior qualidade do gasto público. Abaixo pequeno trecho do documento que expressa a ideia:

Inserir a dimensão territorial no planejamento significa eleger o território como plataforma de integração das políticas públicas e, assim, situar-nos no cerne do debate acerca da eficiência e qualidade dos gastos públicos. Para isso, precisamos incorporar metodologias, ferramentas e práticas modernas orientadas para resultados e foco no cidadão. Da mesma forma, o planejamento territorial favorece o diálogo federativo focado no enfrentamento das fragilidades e potencialidades de cada um dos entes, além de abrir canais de participação com a sociedade, cobrando nova postura dos movimentos sociais, agora co-responsáveis pelas políticas públicas [...] (Ministério do Planejamento, 2008, p. 11 – Vol. I)

A autora cita ainda que a capilaridade político-institucional das estratégias indicadas neste documento é bastante significativa, e pode ser confirmada no PPA 2008-2011, que tem em seu bojo o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), os Territórios de Cidadania, etc. O fluxo de continuidade deste Projeto está presente também no PPA 2012-2015, com diretrizes materializadas por meio do “Plano Mais Brasil”, “Brasil Sem Miséria”, PAC I e II, etc (Abreu, 2016).

Utilizando-se ainda dos documentos normativos, no documento elaborado pela SNAS, 2016, citado anteriormente, de orientação para o trabalho social com famílias, destaca ainda:

Também é por meio do território que se torna possível compreender melhor as mazelas e as angústias vividas cotidianamente pelas famílias, observar claramente a omissão do Estado na provisão de serviços e investir no fortalecimento dos processos participativos para a melhoria das condições de proteção social e da cidadania. No território é que se impõe a tarefa de se equacionar as necessidades postas pelas famílias individualmente e aquelas postas pelo conjunto das famílias, à medida que não podem se anular mutuamente (Brasil, MDS, 2016).

Por isso, buscando subsídios para conceituar de forma ampla os estudos sobre território como subcategoria de análise dessa pesquisa, buscamos trazer as contribuições e legados da geografia brasileira, a partir de seus autores

contemporâneos, que aprofundam a temática dos conceitos de espaço, território e região, tendo em vista profundidade relevada por essa ciência.

Analisando profundamente o conceito de território Haesbaert, 2021 refere-se ao território sob um viés multidimensional (político-jurídico, econômico e culturalista) formado a partir dos movimentos dos agentes e grupos que entram e saem dos territórios, tidos como seus e de outros (Haerbaert, 2021).

Podemos então afirmar que de acordo com o autor a distinção dos territórios se dá com aqueles que o constroem, sejam eles indivíduos, grupos sociais/culturais, o Estado, empresas e instituições como a Igreja e os objetivos de controle social que se dão em ações de territorializações variam conforme a sociedade e a cultura, considerando os aspectos de diferente renda, idade, geração e gênero. Nesse sentido é que Rizzotti, 2014 apud Brasil, MDS, 2016 coloca como um dos grandes desafios da gestão, do planejamento e da adoção da dimensão política da Assistência Social, a compreensão e a articulação entre as demandas individuais e coletivas, considerando que um significa o outro e ambos se modificam mutuamente.

Para Koga, 2003 por exemplo:

...o território é entendido como espaço geográfico, histórico e político, edificado através das relações entre diferentes atores, tais como população, empresas e Estado, que determinam o conjunto de condições em que vive a população. Além disso, é nele que se definem as ações e políticas públicas para promover a inclusão social e resolver problemas concretos de uma população (Koga, 2003).

A autora é referenciada pela PNAS que afirma ainda:

Os direcionamentos das políticas públicas estão intrinsecamente vinculados à própria qualidade de vida dos cidadãos. É no embate relacional da política pública entre governo e sociedade que se dará a ratificação ou o combate ao processo de exclusão social em curso. Pensar na política pública a partir do território exige também um exercício de revista à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive neste território (Koga, 2003).

Considerando Fortaleza uma metrópole, a partir de então podemos analisar o SUAS e a nova reorganização do território de Fortaleza por Secretarias Regionais Executivas. Em Fortaleza, o primeiro ensaio de reorganização territorial ocorreu com a reforma administrativa implantada em 1988, que criou 06 (seis) microrregiões e suas respectivas Secretarias Executivas Regionais, agrupando bairros adjacentes, por características congruentes. A partir de 2004, seguindo então as orientações do

processo de implantação do SUAS no país, tivemos a implantação de programas, projetos e serviços, bem como dos primeiros Centros de Referência da Assistência Social – CRAS.

No município de Fortaleza, o processo de implantação dos CRAS se deu nos territórios com menor Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e que já contavam com equipamentos sociais construídos em outros contextos históricos, como Centros de Cidadania, Centros Sociais Urbanos; Salões de Idosos, dentre outros.

Os primeiros territórios eleitos para a implantação dos CRAS no município, foram: Barra do Ceará e Pirambu, compondo os CRAS da Regional I, Mucuripe, ficando o CRAS da Regional II, Antônio Bezerra, Regional III, Lagamar e Vila União, Regional IV, Sapiranga/ Coité (Conj. Alvorada), Granja Portugal e Bom Jardim, Regional V e Pedras, Regional VI.

Ao longo dos anos tivemos a implantação de mais CRAS e atualmente o município possui 27 CRAS sendo eles distribuídos em toda a cidade, cada um referenciando bairros com mais proximidade. Como demonstra a figura a seguir:

Quadro 01 – CRAS e seus respectivos bairros referenciados

Os CRAS e seus respectivos bairros referenciados de Fortaleza-Ceará

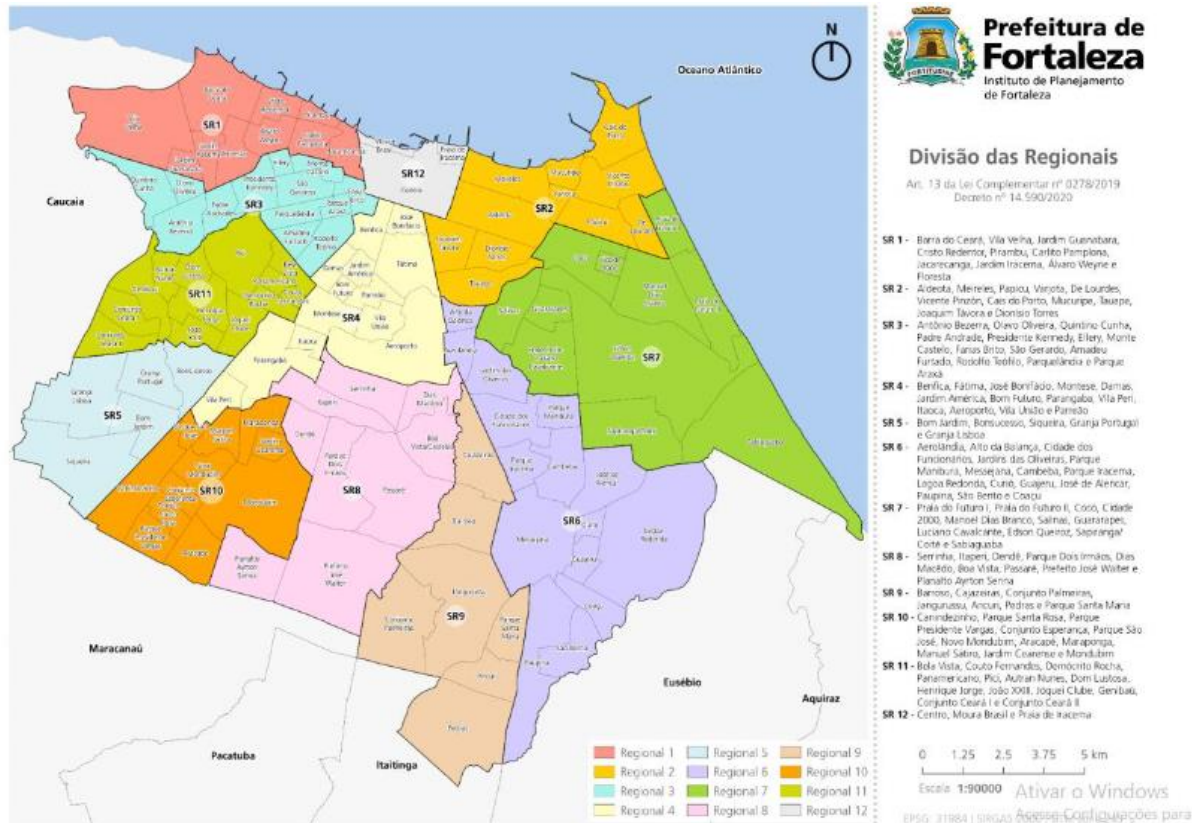
CRAS	Bairros	CRAS	Bairros	CRAS	Bairros	CRAS	Bairros
CRAS ANTÔNIO BEZERRA	ANTÔNIO BEZERRA	CRAS JOÃO XXIII	BONSUCESSO	CRAS JARDIM DAS OLIVEIRAS	CAIAZEIRAS 1	CRAS PALMEIRAS	ANCURI
	AUTRAN NUNES		HENRIQUE JORGE		CAMBEBA		CONJUNTO PALMEIRAS
	DOM LUSTOSA		JOÃO XXIII		CIDADE DOS FUNCIONÁRIOS		JANGURUSSU 2
	PADRE ANDRADE 1		JÓQUEI CLUBE		ENGENHEIRO LUCIANO CAVALCANTE		PEDRAS 2
ARACAPÉ	AEROLÂNDIA 2	JARDIM DAS OLIVEIRAS	SANTA MARIA				
CRAS ARACAPÉ	PLANALTO AVRTON SENNA	ALTO DA BALANÇA	PARQUE IRACEMA		CRAS PRAIA DO FUTURO II	CIDADE 2000	
	PREFEITO JOSÉ WALTER	DIONÍSIO TORRES	PARQUE MANIBURA	COCÓ			
	ÁLVARO WEYNE	JOAQUIM TÁVORA	SALINAS	MANOEL DIAS BRANCO			
CRAS BARRA DO CEARÁ	BARRA DO CEARÁ	SÃO JOÃO DO TUAPE	BARROSO	PRAIA DO FUTURO II			
	FLORESTA 1	COAÇU	CAIAZEIRAS 2	SABIAGUABA			
	JARDIM GUANABARA	CURIÓ	JANGURUSSU 1	CRAS PRESIDENTE KENNEDY	ELLERY		
	JARDIM IRACEMA	GUAIERÚ	RACHEL DE QUEIROZ		FLORESTA 2		
	VILA VELHA 1	JOSÉ DE ALENCAR	ITAPERI		MONTE CASTELO		
CRAS BELA VISTA	AMADEU FURTADO	LAGOA REDONDA	PARQUE DOIS IRMÃOS	PADRE ANDRADE 2			
	BELA VISTA	MESSEJANA	SERRINHA	PRESIDENTE KENNEDY			
	PANAMERICANO	PAUPINA	CAIS DO PORTO	SÃO GERARDO			
	PARQUELÂNDIA	PEDRAS 1	DE LOURDES	CRAS QUINTINO CUNHA	OLAVO OLIVEIRA		
	PICI	SÃO BENTO			QUINTINO CUNHA		

CRAS BOM JARDIM	BOM JARDIM	CRAS MONDUBIM	CANINDEZINHO 2	CRAS SERVILUZ	PRAIA DO FUTURO 1	O CUNHA	VILA VELHA 2
	GRANJA LISBOA 1		JARDIM CEARENSE		VICENTE PINZON 2		ALDEOTA
CRAS CANINDEZINHO	CANINDEZINHO 1		MANOEL SÁTIRO		AEROPORTO		MEIRELES
	SIQUEIRA		MARAPONGA		BENFICA		MUCURIBE
CRAS CASTELÃO	AEROLÂNDIA 1		MONDUBIM		FÁTIMA		PAPICU
	BOA VISTA		NOVO MONDUBIM		JOSÉ BONIFÁCIO		PRAIA DE IRACEMA
	DIAS MACEDO		SÃO JOSÉ		MONTESE		VARJOTA
	PASSARÉ		VILA PERI		VILA UNIÃO		VICENTE PINZON 1
CRAS DENDÊ	EDSON QUEIROZ		CONJUNTO ESPERANÇA		CARLITO PAMPLONA		BOM FUTURO
	GUARARAPES		PRESIDENTE VARGAS		CENTRO		COUTO FERNANDES
	SAPIRANGA	SANTA ROSA		CRISTO REDENTOR	DAMAS		
CRAS GENIBAÚ	CONJUNTO CEARÁ I	CRAS GRANJA PORTUGAL	GRANJA LISBOA 2	FARIAS BRITO	DEMÓCRITO ROCHA		
	CONJUNTO CEARÁ II	GRANJA PORTUGAL	GRANJA PORTUGAL	JACARECANGA	ITAOCA		
	GENIBAÚ			MOURA BRASIL	JARDIM AMÉRICA		
				PIRAMBU	PARANGABA		
					PARQUE ARAXÁ		
					PARREÃO		
					RODOLFO TEÓFILO		
	CRAS objeto de estudo						

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SDHDS

A mudança impacta na organização do SUAS em Fortaleza, sendo necessário uma reformulação de territórios referenciados pelos CRAS. Na figura abaixo podemos identificar essa reorganização:

Figura 01. Mapa Nova Territorialização de Fortaleza



Fonte: SDHDS, Março, 2022

No próximo capítulo, discute-se as particularidades do trabalho social com famílias realizado no PAIF, no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) Jacarecanga, a enfatizar os pontos de vista das suas usuárias e das profissionais que o materializam em âmbito territorial.

## 5 O TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIA NO PAIF DO CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL JACARECANGA: UM OLHAR AVALIATIVO A PARTIR DAS USUÁRIAS E PROFISSIONAIS DO SUAS

### 5.1 O Território do CRAS Jacarecanga: a realidade apresentada a partir de dados demográficos e socioeconômicos.

O CRAS Jacarecanga foi um dos 10 primeiros CRAS implantados em Fortaleza, ainda no ano de 2004, tendo como parâmetros de escolha seu baixo índice de desenvolvimento humano e a existência de um equipamento social disponível, elementos esses que embasaram a implantação dos dez primeiros CRAS. Como situado no início desta pesquisa referência 27.976 famílias, de acordo com dados do CadÚnico de abril de 2024, fornecidos pela Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento social (SDHDS), abrangendo atualmente sete bairros de Fortaleza: Moura Brasil, Jacarecanga, Farias Brito, Carlito Pamplona, Pirambu, Cristo Redentor e o Centro. Abaixo quadro situacional que demonstra população referenciada pelo CRAS Jacarecanga em cada bairro.

Quadro: 02 Quadro situacional do CadÚnico



**Quadro Situacional do Cadastro Único/Bolsa Família -  
Abril/2024**

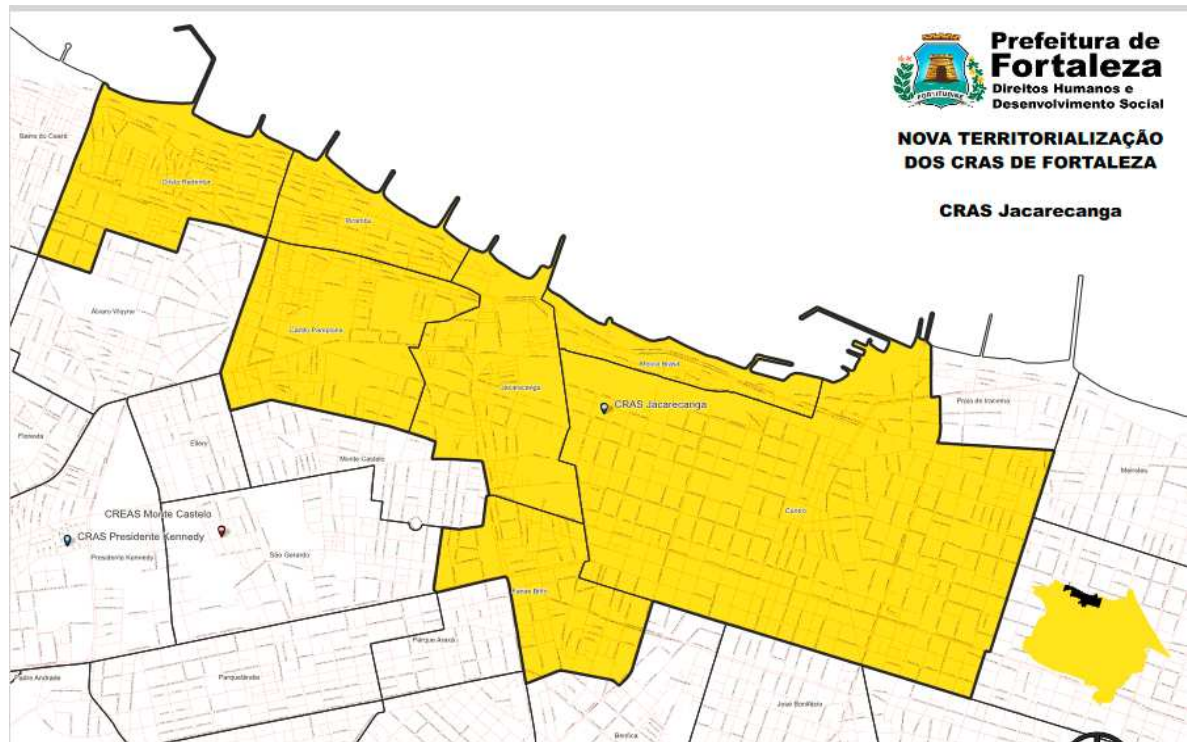
CRAS	Famílias referenciadas	Bairros	População (Censo 2022)	IDH (Censo 2022)	Família CadÚnico	Famílias Beneficiárias PBF
CRAS JACARECANGA	27.976	CARLITO PAMPLONA	23.673	0,2997	6.372	3.494
		CENTRO	24.096	0,5567	5.701	2.881
		CRISTO REDENTOR	24.580	0,2538	5.415	2.841
		FARIAS BRITO	10.384	0,4998	1.845	844
		JACARECANGA	13.063	0,4482	5.233	2.685
		MOURA BRASIL	3.029	0,2847	520	304
		PIRAMBU	14.176	0,2298	2.890	1.727

Fonte: Base cadastral do Cadastro Único (Abril /2024), SDHDS, Abril, 2024

Devido a extensão de seu território referenciado, definimos critérios para o campo de pesquisa sendo delimitado: às famílias residentes nos bairros com menor

índice de IDH, Pirambu, Cristo Redentor, Moura Brasil e Carlito Pamplona, sendo esses os que possuem maior quantidade de famílias acompanhadas sistematicamente também

Figura 02. Mapa dos Territórios Referenciados pelo CRAS Jacarecanga



Fonte: SDHDS, 2022

## 5.2. Sujeitos da pesquisa: condição de pobreza e vulnerabilidade das famílias acompanhadas pelo PAIF.

O termo “pobreza, pobre” vem do latim *paupertas* e *pauper* que significa desprovido ou mal provido do necessário; de poucas posses; que não tem recursos próprios, porém o conceito de pobreza no cenário brasileiro tem seu significado associado ao processo de construção sócio histórico do país, sendo ressignificado nos seus períodos históricos.

Dito isso, iniciaremos a discussão pensando no conceito de pobreza construído a partir das bases da sociedade capitalista, que traz no seu cerne a propriedade dos meios de produção e divisão social do trabalho, reafirmando desta forma um sistema de divisão de classes sociais.



De acordo com a análise marxiana, a produção social das riquezas torna-se cada vez mais coletiva – pelo trabalho social – e sua apropriação permanece privada por parte da classe dos capitalistas, a geram o pauperismo através da exploração do trabalho.

Pedro Demo, 2026, classifica a pobreza contemporânea como pobreza política e aborda a temática destacando:

Abordar sobre o fenômeno da pobreza política, consiste em enfatizar a escassez de acesso a oportunidades sociais. E ainda, apreender que ela, ultrapassa a dimensão de miséria pura e simples, pois, manifesta sua presença quando seu desenvolvimento ocorre em detrimento do enriquecimento de uma minoria, aquela que se encontra desprovida de bens e acesso sociais. Sendo assim, a pobreza solidifica sua presença quando uma grande porcentagem da população possui desvantagens sobre inúmeras questões particulares e sociais e que ainda, produzem a riqueza do outro, sem dela fazer uso (Demo, 2006).

Segundo Paugam, 2008, ao construir a noção de desqualificação social, analisa a pobreza e o lugar social dos pobres - sendo a desqualificação social a ruptura dos vínculos sociais ou dissociação social – delinea-se mediante o acúmulo de “fracassos sociais” e a construção da imagem/autoimagem dos “inúteis para a coletividade”, ou seja, os novos pobres contemporâneos.

Analisando a obra deste autor, Bezerra (2015) destaca:

O movimento de expulsão gradativa de segmentos sociais heterogêneos – para fora do mercado de trabalho – e as suas experiências vividas na relação que estabelecem com a assistência social quando “assumem” o status socialmente construído de “pobres”, inseridos no campo socioassistencial estatal ou que se encontram numa situação que lhes permitiria inserir-se. Segundo este autor, ao adentrarem o campo sócioassistencial, tais segmentos passam a ser reconhecidos socialmente – na relação de interdependência entre centro e periferia da sociedade – na condição homogeneizadora da categoria social dos “pobres”, embora pertencentes à heterogêneos segmentos sociais e posições de classe, com percursos, temporalidades e experiências distintas. Os “pobres” permanecem “unidos” então, pela atitude coletiva adotada pela sociedade diante destes. E tal classificação produz efeitos sociais, interferindo na construção das imagens e das auto-imagens destes indivíduos quando considerados usuários/beneficiários reais ou potenciais de ações sócioassistenciais públicas estatais e privadas, com nítida centralidade na regulação social contemporânea (Bezerra, 2015).

Trazendo uma análise contemporânea, Vera Telles, 1999, refere que a pobreza é historicamente naturalizada e trivializada, antes identificada como símbolo do atraso ou resíduo da nossa modernização, transformou-se em signo de

contemporaneidade. Sob a forma das cifras e estatísticas de nossa modernização, em consonância com as tendências mundialização do capitalismo flexível, a nova-velha pobreza à brasileira transborda dos lugares onde figurava desde sempre (Telles, 1999).

No que se refere a Política de Assistência Social Silva, 2019 destaca:

Se a PAS e o SUAS abriram vias fecundas de enfrentamento da pobreza, de maneira a garantir o direito de existência de segmentos pauperizados e socialmente vulneráveis, outro desafio-limite precisa ser equacionado, qual seja: fomentar o debate público e político acerca da concepção de pobreza pluridimensional, em sua gênese estrutural e configurações contemporâneas, situando-a enquanto expressão da questão social produzida e reproduzida na sociabilidade do capital, a considerar as particularidades do capital periférico e dependente brasileiro (Silva e Silva, 2019).

Mas o que acontece ainda é a pobreza reduzida muitas vezes somente à questões econômicas como podemos ver na planilha abaixo, disponibilizada pela SDHDS, que traz um recorte de dados, das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, levando em consideração apenas da situação de renda per capita. O recorte foi dos bairros referenciados pelo CRAS Jacarecanga.

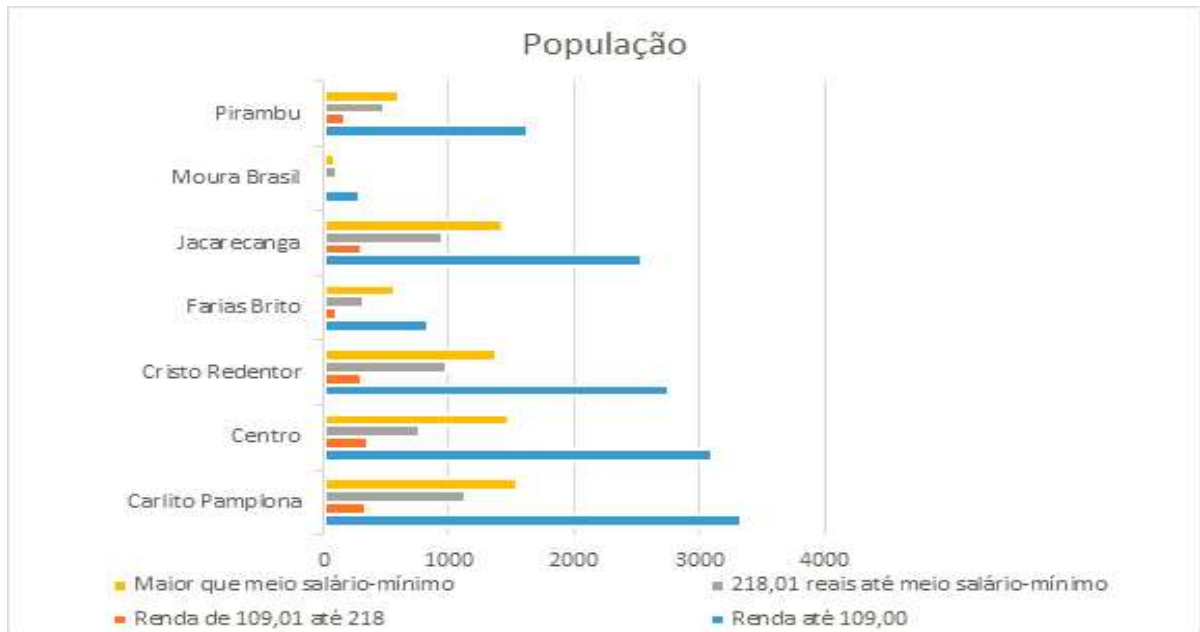
Quadro 03 - População dos bairros referenciados pelo CRAS Jacarecanga x Renda per capita e beneficiários do Programa Bolsa Família.

CRAS	Bairros	População (Censo 2022)	Famílias com renda familiar per capita mensal até 109 reais	Famílias com renda familiar per capita mensal até 109 reais beneficiárias PBF	Famílias com renda familiar per capita mensal de 109,01 reais até 218 reais	Famílias com renda familiar per capita mensal de 109,01 reais até 218 reais beneficiárias PBF	Famílias com renda familiar per capita mensal de 218,01 reais até meio salário-mínimo	Famílias com renda familiar per capita mensal de 218,01 reais até meio salário-mínimo beneficiárias PBF	Famílias com renda familiar per capita mensal maior que meio salário-mínimo	Famílias com renda familiar per capita mensal maior que meio salário-mínimo beneficiárias PBF
CRAS JACARECANGA	CARLITO PAMPLONA	23.673	3.343	2.777	341	278	1.136	439	1.552	1.552
	CENTRO	24.096	3.113	2.371	354	247	761	263	1.473	1.473
	CRISTO REDENTOR	24.580	2.751	2.260	303	235	978	346	1.383	1.383
	FARIAS BRITO	10.384	838	659	112	79	327	106	568	568
	JACARECANGA	13.063	2.544	2.098	310	245	953	342	1.426	1.426
	MOURA BRASIL	3.029	284	227	39	29	102	48	95	95
	PIRAMBU	14.176	1.631	1.366	170	141	488	220	601	601
			14.504	11.758	11.629	1.254	4.745	1.764	7.098	7.098

Fonte: Base cadastral do Cadastro Único (Abril /2024), SDHDS, Abril, 2024.

Analisando a figura acima construímos um gráfico para melhor visualizar o quantitativo das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no território do CRAS Jacarecanga:

Gráfico 1 - Famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no território do CRAS Jacarecanga



Fonte: Elaboração própria

### 5.3 Significados da Política de Assistência Social/CRAS e do trabalho social com família no PAIF para suas usuárias.

Entendendo agora quem são os/as usuários/as do SUAS, e com base em seus relatos coletados durante a pesquisa de campo, foi possível perceber os desafios que Política de Assistência Social ainda tem para, de fato, se materializar e se consolidar enquanto política pública de direito, bem como os sentidos que atribuem ao trabalho social com famílias desenvolvido no âmbito do CRAS Jacarecanga.

O primeiro contato com os/as interlocutores/as desta pesquisa, grupo de famílias em acompanhamento no PAIF, deu-se por meio da observação direta em duas atividades de campo realizadas pelos trabalhadores/as do SUAS do CRAS Jacarecanga junto às famílias referenciadas. A técnica de observação teve como objetivo compreender os significados dessas atividades para as famílias do PAIF. Tais

atividades tiveram como objetivo proporcionar momentos de lazer para as famílias, fortalecendo os vínculos de convivência familiar e comunitária. Participaram da primeira atividade, 15 famílias compostas por mulheres e filhos.

Fotografia 01- Atividade de campo I com famílias A



Fonte: Elaboração própria

Fotografias 02 e 03 - Atividade de campo I com famílias B e C, respectivamente



Fonte: Elaboração própria

O segundo contato com as famílias se deu na segunda atividade de campo que a equipe do CRAS proporcionou ao grupo PAIF, um passeio realizado em parceria com o Serviço Social do Comércio - SESC, no rio Ceará, via Projeto Conversas Flutuantes. Observei que o quantitativo de famílias participantes diminuiu de 15

famílias para 4 famílias. Quando se questionou a técnica do CRAS se sabia o motivo da maioria das famílias terem faltado, respondeu que por questões de divergências entre facções as famílias eram impedidas de se deslocar naquele determinado bairro. Importa salientar que as fotos aqui utilizadas foram realizadas mediante a autorização do grupo, conforme os aspectos éticos de pesquisa social exigidos.

Participamos ainda de duas atividades coletivas, consideradas pela equipe, reunião do cotidiano do grupo PAIF: Na primeira estavam presentes somente 10 e na segunda vieram oito mulheres do universo de 200 inseridas em acompanhamento.

#### Fotografias 04 - Atividade de campo II com famílias A



Fonte: Elaboração própria

#### Fotografias 05 e 06 - Atividade de campo II com famílias B e C, respectivamente



Fonte: Elaboração própria

De acordo com Bastos (2003), a observação tem como grande vantagem o fato de permitir ao investigador o registro de fatos ou comportamentos no momento

em que eles ocorrem. Assim, essa técnica contribuiu bastante para o registro dos fatos observados durante as atividades do grupo PAIF. Para a organização desses registros, foi utilizado o diário de campo.

Em um segundo momento iniciamos as entrevistas, que tiveram seus desafios. O CRAS funciona em uma casa alugada improvisada, possui apenas 1 sala para atendimento individual, sendo essa reservada para os atendimentos de demanda espontânea, que superlotam o cotidiano do CRAS. Desta forma, ficou inviável a realização de todas as entrevistas no espaço. De forma a resguardar o sigilo das informações prestadas pelas famílias, as seis entrevistas foram realizadas da seguinte forma: três foram a partir de visita domiciliar, combinadas com antecedência com as famílias; duas em uma instituição parceira dentro do território do Pirambu, onde geralmente já ocorrem as atividades coletivas do grupo PAIF; e somente uma no próprio CRAS.

A partir dos dados coletados nas entrevistas, evidenciou-se, primeiramente, que o gênero feminino é predominante, não havendo relatos das profissionais sobre a presença de participantes do gênero masculino nas atividades desenvolvidas especificamente com esse grupo do PAIF (objeto de estudo). Cabe problematizar que a mulher parece continuar a assumir o papel interino, na maioria das vezes, de única responsável pela família e, desta feita, participante das atividades do PAIF. Quanto à faixa etária, as entrevistadas tinham entre 35 e 62 anos, representando, portanto, uma média de 48 anos. No que concerne ao estado civil 50%, declararam-se em união estável, as demais 30% se disseram solteiras e 20 % casadas. Quanto à raça, cinco se declararam pardas e uma negra. No que tange à escolaridade, identificou-se que todas foram alfabetizadas, mas somente 1 concluiu o ensino médio. As demais não chegaram a concluir o ensino fundamental, variando entre o 4º e o 8º ano, revelando, assim, baixo grau de escolaridade entre as usuárias interlocutoras. Em relação à composição familiar, verificou-se que todas possuem filhos, variando numa quantidade de 3 a 5 filhos. Quanto à renda, cinco são beneficiárias do Programa Bolsa Família, variando entre R\$600,00 e R\$1040,00 e uma do Benefício de Prestação Continuada para deficiente (BPC deficiente) concedido ao filho mais novo.

Após essa interpretação passaremos para a análise das entrevistas. As falas aqui foram transcritas, sem muitas correções de erros quanto às normas da língua portuguesa, a fim de manter a fidelidade das informações concedidas e de

respeitar o nível de escolaridade dos sujeitos. Cabe lembrar que foram atribuídos nomes fictícios, buscando, com isso, preservar a identidade das mesmas e que foram trazidas para essa dissertação falas com maior teor de informações.

Iniciamos nossa entrevista questionando nossas interlocutoras sobre o que entendiam por Política de Assistência Social.

Eu não entendo, quer que fale da assistente social que atende a gente? (Graça).

Seria as assistentes sociais que acompanham a gente? (Tereza)

Não sei responder isso. Seria as assistentes sociais daqui, o nome delas? (Isabel)

Nunca ouvi falar, só em CRAS, onde faço meu bolsa família (Terezinha).

A assistente social, ela é a base mais importante que eu acho, pois esse cargo resolve muitas coisas, coisas importantes (Elisa).

Eu acho que é a pessoa que na minha opinião ajuda a gente. E ouvir o que a gente tem para dizer, né? Para a gente falar para ela, para ela resolver o nosso problema, né? Porque quando eu conversava com a menina daqui, ela sempre ia resolver meus problemas, falando para ela (Inês).

As respostas descritas revelam o desconhecimento, e porque não dizer o não reconhecimento dessa política enquanto política pública de direito. A pesquisa organizada por Silva e Silva, 2019 já apontava essa dificuldade, por parte dos(as) usuários(as) para expressar suas percepções acerca da Política de Assistência Social e do SUAS, pois seus depoimentos e falas não se expressam pela assimilação da normativa que orienta tal política, chegando a confundir a Política com o profissional de Serviço Social, o (a) assistente social ou simplificá-la, essa ideia foi comum para todas as entrevistadas (Silva e Silva, 2019).

Quando questionadas então se conheciam o CRAS e o que ele significava para elas. Espontaneamente enfatizaram os aspectos positivos da instituição, embora também identificamos trechos de falas que associam o CRAS a concessão de benefícios, ou local de receber ajuda, como se pode perceber pelas seguintes falas:

Eu acho que para mim o CRAS é um apoio, serve para ter uma informação, quando a gente precisa de um benefício, a gente vai atrás. Agora esses dias fui ver o meu vale gás pois fui cortada. E lá eu tava olhando lá tem muitas coisas que a gente nem sabe que tem né? Eu tava lendo lá, parei e fiquei olhando para as informações. Tem coisas que eu não sabia que tinha, pensei que fosse só pra inscrição do Bolsa Família, pra tirar uma declaração pra não pagar seu RG, né? Mas não, tem muitas coisas lá interessantes (Graça).

O CRAS é muito muito importante para a gente resolver todas as coisas, dos problemas da gente, né? Tudo que a gente quer vai lá, conversar com as meninas. Quando elas podem resolver elas resolvem, quando elas não podem, elas diz também, não posso. Problemas da nossa casa, problema financeiro eu tava na situação difícil mesmo, vim melhorar agora, elas me deram uma cesta básica, já recebi umas três cesta básica, fui lá também quando meu benefício esta bronquiado. Uma menina lá também ficou de arranjar um psicólogo pro meu neto, ele tem ansiedade, ainda vou lá ve isso (Inês).

Ah o CRAS para mim abaixo de Deus é muito importante para mim, porque ele não serve só para beneficiar com o bolsa família não, ele serve para muitas coisas quando você precisa de um médico, de um papel para ter um documento grátis, para tirar as dúvidas de algumas coisas, se você não sabe alguma coisa você perguntar às meninas, o CRAS, ele serve para tudo (Tereza).

O CRAS significa muita coisa pra gente, tem importância muito grande, para poder a gente ter um desenvolvimento muito na população, fui bem acolhida, sempre participo de tudo agora as mudanças do CRAS é muito ruim, as vezes a gente não sabe onde está o CRAS. Se mudou aqui na área, foi pra outro canto lá, mas sempre fui bem acolhida até hoje, muito bem acolhida e sempre que quando me chama eu faço de tudo para estar presente, porque sempre eu participei de tudo (Elisa).

Diante do exposto podemos dizer que as usuárias somente conseguem reconhecer a Política de Assistência Social, quando pensam nos significados que elas atribuem ao CRAS, por isso indagamos o que as levaram a procurar o CRAS. Dentre as abordagens que foram mencionadas pelas interlocutoras, os motivos estão diretamente ligados a renda e insegurança alimentar, embora possamos encontrar outros motivos.

Quando eu cuidava da minha neta, quando ela era pequena, aí eu não sei porque, chamaram elas para mim, a assistente social que veio aqui na minha casa, porque a minha filha, ela abandonou três, meus três netos, aí eu fiquei sozinha com eles, o mais novo é que tem problemas do coração. Depois ele foi embora pra São Paulo com a mãe, né? Aí foi quando ela chegou através de denúncia na minha casa e até hoje ela me acolhi, pergunta se você tá boa se tem uma reunião ela chama, depois daí não saí mais daqui As meninas já sabem toda minha história né? (Elisa)

Porque nessa época eu estava um pouco mais fragilizada emocionalmente, né, por causa dos acontecimentos, muita preocupação, muita coisa, fui muito bem acolhida e gostei muito estava passando muita dificuldade financeira. E



por ter um companheiro também que estava passando por um outro tipo de dificuldade e a sobrecarga caía em cima da família (Graça).

Por incrível que pareça foi a precisão. Precisei de assistência amiga, de um pouco de atenção né? Fui ao Cras e as meninas que quando eu cheguei, me trataram divinamente muito bem. Eu agradeço porque eu tava no pior dias da minha vida, quando eu fui acolhida pelo Cras e eu me senti muito bem. eu cheguei aqui porque mataram meu filho e fui expulsa de casa com a roupa do corpo, eu perdi tudo na minha na minha vida, né, meu filho . Eu fui bem acolhida, eu tive um ombro amigo, eu tive colo e eu tive uma família. Eu me senti muito acolhida. Eu não tenho que me queixar do CRAS nas horas que eu mais precisei, todos me ajudaram lá (Tereza).

Analisando o perfil econômico das entrevistadas percebe-se que na sua maioria são famílias em perfil de baixa renda, em situação de pobreza e somente o benefício não supre as necessidades da família. Estamos considerando aqui a classificação do Banco Mundial que define pobreza (famílias com rendimento diário de até US\$6,85 por pessoa) e extrema pobreza (rendimento diário de até US\$2,15 por pessoa). Com a conversão de acordo com critérios da Paridade do Poder de Compra (PPC), chegou-se aos valores de R\$664,02 e R\$208,42 por mês, respectivamente.

Compreendendo a importância do benefício de transferência de renda para essas famílias, tendo em vista que as situações de vulnerabilidades sociais ultrapassam questões individuais, trago a percepção delas em relação ao significado dessa renda (benefício) para a economia da família.

Esse benefício todos os meses, como auxílio é uma ajuda muito boa, porque me ajuda a pagar o aluguel e fazer umas compras e as outras coisas a gente vai ajeitando do jeito que pode, praticamente só dá pra isso (Graça).

Muito importante e muito bom ter esse benefício, ajuda muito, dá para comprar as coisas como: material do colégio do menino, quando precisa, dá para comprar umas roupas para ele, remédio, chinela, o que ele precisar. (Tereza)

É muito bom, porque se não fosse, não estava pagando o aluguel, porque eu tô sem trabalhar. Tô doente, não tô podendo fazer muita coisa. Aí eu tenho até medo de perder, porque a renda que eu tenho certa só é esse Bolsa Família, só isso mesmo Fora o aluguel, o restante é comer com ele. E o pai delas às vezes ajuda, e quando eu preciso muito assim, como por exemplo: hoje meu gás acabou e eu tô esperando esse vale gás chegar. Aí eu já pedi a minha irmã para comprar no cartão dela para quando chegar o vale gás, eu dava ela (Elisa).

Das narrativas acima podemos inferir que a noção de ajuda, benesse ou caridade se sobrepõe ao direito à renda, enquanto segurança afiançada da Política de Assistência Social. Como conclui Sposati, 2019, em sua contribuição na construção do prefácio do livro publicado a partir da pesquisa realizada nas regiões Norte e Nordeste, sobre o significado do SUAS para o enfrentamento à pobreza, as expressões históricas da proteção social não contributiva aliada ao individualismo de esmolas, de prática conservadoras ainda não deixaram de estar presentes na cultura brasileira, denunciando o quanto a política ainda não está consolidada como função do Estado (Sposati, 2019).

Continuando, na busca de gerar elementos do eixo análise de conteúdo inserimos na entrevista uma sessão de perguntas exclusivamente para avaliar o PAIF, a percepção que as interlocutoras têm em relação a esse Serviço, o que as levaram a participar, qual a importância dessa participação. Analisaremos a partir das falas abaixo:

Eu creio que PAIF é um programa que acompanha a família, é para a família, né? Para ajudar a família, né? Eu creio que seja isso. E o que me leva a permanecer no PAIF é atenção das meninas, é o carinho que elas têm, atenção a gente, não são grosseiras. Isso é muito importante. Você está no lugar que você se sente bem, né? Recebe a acolhida. É um grupo legal, que a gente acha aquele momento bom, a gente se reúne. A gente brinca, tem as oficinas, né? Tem as oficina tem as brincadeira e a gente se diverte, né? Uma reunião boa (Tereza).

Eu cheguei no CRAS aqui há uns 8\ 7 anos, passando uma certa dificuldade, tinha acabado de ter um filho, aí fui no CRAS. Acho que foi para incluir ele no meu bolsa família aí a assistente social me falou desse grupo que era um grupo da Prefeitura e eu ela me colocou nesse grupo nesse tempo que a gente se reunia também na rua Nossa Sra. das Graças. Está no PAIF, eu gosto muito, pois a gente ganha conhecimento das coisas, participa de atividades e é muito bom para mim, mas está sendo bem menos encontros do que era antigamente. Muda muito as profissionais, tinha que ser mais pelo menos umas duas reuniões por mês, né? A gente passa meses sem ter reunião(Graça).

Na verdade foi um convite, é porque quando ela foi lá em casa aí depois ela começou a visitar na minha casa de novo ver como estava com as meninas tudo, aí eu vim atrás de um papel com ela aqui no CRAS para poder eu pegar a provisória das meninas, que teve um problema muito grande porque a minha menina foi presa, por causa disso, porque ela não queria assinar para dá a guarda compartilhada aí as meninas me ajudou tudinho, aí eu recebi o papel agora tenho a guarda eu e ele. Aí depois disso a assistente social começou a me chamar para mim participar de um grupo, uma reunião. Aí eu levava as meninas, aí pronto estou até hoje (Elisa).

Ah, eu vou participar porque não tenho nada para fazer em casa, e procurar saber e escutar outras coisas, ganhar conhecimento, participo com objetivo de ganhar novos conhecimentos, né? (Terezinha).

Está no PAIF eu gostei muito, por ter assim saber de outras coisas, participar de atividades, passeio e foi muito bom para mim, me tirou da solidão. Vivia muito só (Isabel).

É bom participar do grupo do PAIF que a gente conversa sobre várias coisas e também tem aquele momento que eu não tenho de descanso. Eu não tenho outros momentos para saber das coisas, ganhar conhecimento. Eu não tenho muito estudo, mas o que elas falam para mim eu vou conhecendo as coisas, né conhecer as coisas do grupo as conversas para mim é bom, né? Eu gosto muito, às vezes só não vou mesmo se tiver um compromisso, mas eu faço de tudo para ir (Inês).

Essas atividades deveriam ter um planejamento melhor. As nossas reuniões já ser tudo agendadas, como se hoje tivesse nossa reunião aqui, olha dia tal, hora tal, a gente vai ter outra reunião. Assim era pra ter um planejamento melhor, tipo um planejamento para o ano, né? Se não puder ser de um ano, já vou fazer um planejamento aqui do próximo mês, mas tá aqui ó, marcado aquele dia, aquele horário. Um planejamento seria bom tanto pra gente como para ela, né? Acho que planejar melhoraria (Graça).

Os relatos mostraram também que o Grupo PAIF, embora os encontros não estejam sistemáticos, e a sua execução esteja fragilizada ainda é possível identificar, nas entrelinhas de cada fala, que as interlocutoras reconhecem o espaço do grupo como espaço de apoio, que proporciona vivências, que fortalece vínculos afetivos entre os próprios sujeitos e entre eles e os profissionais.

Diante do exposto, apreendemos que as mesmas conseguem identificar mudanças na vida pessoal e familiar com a participação do PAIF

E de lá eu recebi umas ajuda, graças a Deus, que Deus me ajudou e daí eu achei melhor eu eu gostei do grupo. Eu gostei das atividades do que nós conversamos lá e hoje teve muita melhoras por conversas passeios e algumas coisas que eles dá pra gente como umas oficinas às vezes de curso essas coisas que é muito beneficente para a gente (Graça).

Melhorou muito porque eu vivia com o pai dos meus filhos, sofrendo violência. E foi por causa do incentivo das meninas aqui, que resolvi parar de sofrer Por causa do incentivo que elas falavam das mulheres que sofreram abuso dos maridos. Eu apanhava muito dele, ali ele mantinha esse sofrimento do casamento por causa da minha neta. Que eu tinha que ficar com ele para manter aquela aparência que vivia bem. Só por causa da minha reta. Aí eu vivia desleixada, cansada, quando eu deixei ele, minha vida melhorou muito porque eu cuidei mais de mim, da minha vida, da minha menina e pronto aí eu melhorei muito depois da saída dele. Eu mudei demais muito mesmo. Melhorei de frio também (Elisa)

Melhorou muito a vida do meu filho porque o meu filho tinha problema de de se cortar, depressão. Quando eu me separei do pai dos meus filhos, ele era o mais novo. Aí acho que ele sentiu, mas quando comecei a andar aqui no CRAS a assistente social me deu o encaminhamento para

Psicólogo. Aí eu levei ele, ele mal falava, ele não conversava comigo Hoje, depois do acompanhamento, ele já namora, agora ele já tem a vida dele. Porque o médico dizia que ele também era autista, ele não falava com a pessoa, você podia falar 10 mil vezes, ele baixava a cabeça e pronto. Depois dali, ele já desenvolveu muito, eu não pensava que ele ia namorar, jamais eu pensava que ele ia conseguir ter a vida dele, hoje fez 19, comprou a motinha dele com a aposentadoria que ele recebi. Ele tem um BPC porque ele tem uma válvula Ele comprou essa moto e trabalha entregando água. Eu jamais pensei que ele ia fazer isso, ele ia comprar uma coisa, tirou a carteira e agora vive a vida dele (Elisa).

Por meio das falas das entrevistadas, percebe-se que é necessário, além da garantia de acesso aos direitos – através dos benefícios – outras ações sejam desenvolvidas, a fim de que, o CRAS possa cumprir suas funções preventivas e não exerça apenas um papel paliativo ou compensador de direitos já violados. Seguindo a dinâmica metodológica avaliativa, prosseguindo destacando três relatos quando questionadas sobre o significado de família, quem faz parte dessa família e porque as considera assim.

Para mim é Deus e depois meu pai em primeiro lugar, que é o amor da minha vida, meus filhos e minha mãe. Fui criada com pai e vó, eu tenho um pai que é assim como mãe pra mim. Minha filha até pergunta: a senhora disse que ama mais meu avó do que meu pai? Minha filha porque o amor que eu tenho pelo meu pai é totalmente diferente de vocês, é um amor que é um amor sabe, o amor que eu não tenho de mãe eu tenho de pai, minha mãe mora bem aqui, eu também passa todo dia eu vou lá, mas o que é o amor que eu tenho pelo meu pai é totalmente diferente. Eu fui morar com ele, eu tinha um ano e seis meses, meu pai me levou, minha mãe no tempo ela era alcoólatra, mas coisa dela, né? Coisa da vida dela que eu acho que foi a melhor coisa que ela fez foi ter deixado de eu ir, mas aí eu vim conhecer ela eu tinha 15 anos. Eu senti vontade de conhecer ela. Minha avó, sempre que minha mãe ia me procurar ela não deixava ela me ver. E minha avó nunca quis deixar eu ver ela daquele jeito, certo para mim. Não interpreto ela mal, sempre tive meu pai. Meu pai é meu pai é meu pai (Graça).

Para mim família é muito importante. Primeiro lugar Deus, e segundo a família porque eu sou muito família, que significa ajudar a todos. Tanto como eu sou para minha, como eu sou para a família dos outros. Eu gosto sempre de ajudar a família dos outros, então para mim, família é muito importante, é uma união. Meus vizinhos também são como família, porque um ajuda o outro. Eu sempre digo aqui na comunidade, se você precisar de mim, eu tô aqui, não somos só vizinhos, somos família porque não existe vizinho sem se ajudar. Família é uma família, um precisa do outro e a gente se ajuda (Tereza).

Mesmo que não são muito bom para mim não, mas para mim família hoje são meus dois filhos, que eu tenho esse neto e o marido. Meu marido, tipo assim, meu marido para trás ele não foi um bom esposo, entendeu? Hoje que ele tá com essa idade aqui ele mudou. Ele me maltratou muito para trás. Eu não sei porque eu peguei todas essas formas de sentimento por causa de ação dele.

hoje ele mudou, né? Eu não gostava muito da minha vida para trás eu chorava todos os dias por isso. Também tinha uma nora que me maltratou muito, todo mundo sabe. Ela vivia com meu filho, mas era sufoco, rebojava as coisas no meu filho, todo dia era uma briga. Eu não conhecia, mas eu fiquei com problema de ansiedade. Pois é, muita ansiedade, ela não era uma boa nora (Inês).

A noção ou conceito de família vai estar em debate na sociedade brasileira, pois essa tornou-se centralidade em muitas políticas públicas. Com o desenvolvimento do capitalismo e o surgimento do Estado, chegando as suas fases contemporâneas, capitalismo financeiro e Estado neoliberal, trazem consigo mudanças que se estendem até as famílias, suas configurações e modos de inserção na sociedade.

Nas respostas descritas acima podemos apontar dois aspectos que aparecem nos estudos de Sarti (2008; 2017), primeiramente o conceito de família para os pobres está relacionada à rede, àqueles com quem se pode contar, que pode ser rede de parentesco, de compadrio, amizade e vizinhança, sendo que estas serão garantia de sobrevivência, cuidados, assistência e sociabilidade (Sarti, 2008). O segundo aspecto é que a família se delimita, simbolicamente, a partir de um discurso sobre si própria, que opera como um discurso oficial. Cada família constrói sua própria história, com base nos elementos objetiva e subjetivamente acessíveis aos indivíduos na cultura em que vivem (Sarti, 2017).

Ao final das entrevistas, duas interlocutoras compartilharam o sentimento daquele momento, expressos nas falas a seguir:

Eu entrei em depressão, com a perda do meu filho. E graças a Deus as meninas não deixaram. Eu me sentia muito só, muito triste e o grupo PAIF foi muito importante nesse momento da vida. Porque assim depois que comecei a participar do PAIF muita coisa mudou na minha vida, eu sorri novamente que eu não sorria eu acordei com a vida porque eu não tinha vontade mais de viver. Aos poucos eu pensava nos meus filhos que estão comigo, aos poucos eu voltei a querer a viver (Tereza).

Eu gostei muito de participar desta entrevista e eu queria muito que que nossas reuniões não acabasse, né que ela se programasse mais um pouquinho tirasse também um pouquinho delas um tempinho delas para programar. Para não precisar terminar o grupo que eu gosto muito de participar, a gente tem umas conversa boa, os nossos debates, o que elas trazem para conversar com a gente são coisas boas que ajuda a gente também. São debates com temáticas do dia a dia sobre coisas que nós temos direito, às vezes tem assunto que a gente não sabia, por exemplo sobre abuso, sobre tudo a gente conversa de tudo. A gente sempre tira um pouco para conversar em cada reunião, mas as reuniões estão sendo muito poucas (Graça).

Durante os momentos de entrevistas, cada família, cada mulher, contou um pouco da sua história, percorreu seu passado, suas vivências. Elas emocionaram-se ao relatar perdas e ganhos, ao perceber desafios superados e a tecer esperanças de mudanças. A compreensão do entendimento da Política de Assistência Social como um direito ainda não é um fator empoderado por essas mulheres tendo em vista o forte entrelaçamento do paradigma da filantropia e benevolência com o paradigma do direito e da cidadania, tão presentes no entendimento da Política de Assistência Social, principalmente em tempos de conservadorismos.

#### **5.4. Percepções de trabalhadoras do SUAS sobre a Política de Assistência Social e do trabalho Social com família no PAIF**

Neste item abordaremos as compreensões das profissionais do SUAS, entrevistadas, quanto a Política de Assistência Social e o Trabalho Social com Famílias no âmbito do PAIF, no CRAS Jacarecanga.

Conforme mencionado já no capítulo I, foram entrevistadas as três profissionais que compunham o quadro de profissionais do SUAS lotadas no CRAS Jacarecanga, sendo elas: duas assistentes sociais e uma pedagoga. Destacamos aqui que não incluímos a coordenadora nas entrevistas, pois delimitamos que os profissionais tivessem no mínimo cinco anos de experiência na política, e a gestora atual, estava há menos de dois anos da função. Essa delimitação foi importante para, a partir das vivências e do conhecimento, tanto da política quanto do território, avaliar de forma mais profunda.

Iniciando nossa análise, faz-se importante primeiro pensar que de acordo com a normatização da NOB\SUAS-RH, 2007, a equipe mínima de referência de um CRAS, localizado em uma metrópole, que é o caso de Fortaleza, deve ser composta por um coordenador, sendo este um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais e outros 4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um quarto profissional que compõe o SUAS.

A partir daí já podemos considerar que o trabalho socioassistencial desenvolvido neste CRAS estudado, possui muitos desafios a serem superados, pois

sendo o município de Fortaleza considerado uma metrópole, dois fatores são levados em consideração para nossa conclusão: primeiro de acordo com as normatizações da política, o CRAS deveria referenciar o número máximo de 5.000 famílias, e de acordo com os dados do CadÚnico de abril de 2024, fornecidos pela Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, referência perto de 30.000 famílias, o outro fator é que possui a equipe de referência incompleta, ou seja, com apenas três técnicos de nível superior: duas assistentes sociais e uma pedagoga, contratadas a partir de seleção pública temporária, além da coordenadora, que possui cargo comissionado, ou seja, os vínculos trabalhista são totalmente instáveis, estando ausente assim ainda uma profissional: a psicóloga.

Essa realidade muda a cada ano. Essa ausência, assim como a rotatividade de profissionais, dá-se devido à forma de contratação precarizada da secretaria municipal para a execução dos serviços na assistência social. Os profissionais são contratados a partir de seleção pública simplificada, com tempo determinado, baixos salários e ausência de direitos trabalhista, o que gera uma descontinuidade da oferta de serviços, pois a rotatividade de profissionais é imensa, não sendo possível trabalhar na perspectiva de um trabalho contínuo, pois não existe profissionais com vínculos empregatícios consistentes. É desse lugar que se pretende mostrar a percepção dos(as) profissionais sobre o trabalho social com famílias realizado. Percebemos esse primeiro desafio na fala das profissionais entrevistada a seguir:

Então assim é como se a gente sempre estivesse tipo trabalhando em círculo, fazendo sempre a mesma coisa, ou enxugando o gelo, e isso cansa. Por mais que você goste da política. Por mais que você goste do que você faz, isso cansa. Às vezes a desvalorização, as baixas remunerações e as condições de trabalho, que não são ideais, tudo isso junto cansa! Fortaleza precisa de um concurso público, Fortaleza precisa valorizar os profissionais que estão aqui! Porque são profissionais que trabalham além da conta. Quantas vezes eu levei trabalho para casa, quantas? (Cecília).

Assim como eu falei é um trabalho difícil porque não conseguimos acompanhar as famílias como deveria ser. Uma das dificuldades é o fato de sermos contratadas por seleção pública temporária, ou seja, quando a gente cria vínculo com as famílias, conhece o território, ficamos na incerteza se vamos continuar ou não o trabalho. Isso é muito prejudicial para as ações da política, que tornam-se cada vez mais fragilizadas (Aparecida).

Dando continuidade para as análises das falas das profissionais, foi possível identificar duas concepções, dois olhares diferentes, no que diz respeito à

compreensão da Política de Assistência Social. O campo das políticas públicas é um campo minado de disputas, e na política de assistência social não é diferente, como discutido no capítulo II, no Brasil existem evidências da disputa entre dois projetos antagônicos: a dimensão imediata do atendimento institucional, pautado no passado histórico do assistencialismo e a dimensão crítica, que permitiu uma reflexão pautada na concepção de assistência social, enquanto política pública de direito. Nos estudos de Jales, 2021 aponta que a Assistência Social, enquanto política pública, é sim um espaço de disputa de dois projetos político-ideológicos, o projeto neoliberal e o projeto democrático- participativo, que ao entrarem em conflito produzem diferentes formas de proteção social (Jales, 2021, p. 120).

Conforme é possível apreender nas falas abaixo emitidas pelos sujeitos da pesquisa, quando questionadas sobre o que entendiam por Política de Assistência Social, conseguimos identificar claramente as duas dimensões dos projetos político-ideológicos:

A Política de Assistência Social é uma política social, que requer benefícios e serviços para a população carente. Isso foi instituído pelo Governo Federal para ajudar as populações carentes (de pobreza e de extrema pobreza). É uma política que tem vários programas, mas o carro-chefe que a gente pode dizer é o bolsa família, que dá um benefício de transferência de renda para as pessoas desse nível social de R\$600,00 e tem outros benefícios (Do Carmo).

É uma política muito importante. A gente sabe que tem todo um histórico que ainda impregna nesta política nas ações do passado dela, mas eu acho que é uma política importantíssima, eu acho que provê os mínimos sociais às famílias vulneráveis, eu acho que faz uma diferença muito grande, então eu acho que é uma política é essencial, mas que ao mesmo tempo também tem alguns pontos de contradição, que vem desse histórico de trajetória filantrópica, assim de ajuda, de ajudar aquele usuário, a gente traz muito isso ainda e é um desafio muito grande, no seu cotidiano você a todo tempo tentar dizer o que é a política, você tem que auto afirmar que essa política é um direito (Cecília).

E eu acho que o acompanhamento às famílias é essencial, é o acolhimento e o atendimento às famílias, as famílias nas suas diversas situações de vulnerabilidade. Então acho que a política visa dar o mínimo de garantias, para que elas possam ter acesso a serviços e direitos sociais, eu acho que é basicamente o mesmo (Aparecida).

Nas percepções descritas acima, podemos verificar divergentes sentidos dado a compreensão do ser se entende por Política de Assistência Social. Na primeira fala identificamos, que ainda faz parte da compreensão de profissionais do SUAS a



restrição da política enquanto responsável somente por benefícios de transferências de renda aos considerados pobres. Nas demais, foi possível perceber que a noção de direito é evidente, reconhecendo inclusive que a política define que sua atuação diante das situações de vulnerabilidade seria prover os mínimos sociais.

No que se refere aos mínimos sociais, no artigo 1º da LOAS preceitua que a assistência social, é política não contributiva de seguridade social, que provê os mínimos sociais mediante um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, visando ao atendimento de necessidades básicas. Analisando a Política Pereira, 2006 enfatiza que a utilização do termo mínimos sociais, refuta a ideia de que as pessoas devem ter somente o mínimo e não os seus direitos básicos de fato. Para a autora, o correto seria o uso de necessidades básicas, entendendo o conceito de necessidades básicas ou sociais, a partir, da garantia de direitos básicos como saúde, educação, moradia, entre outros, que são deveres do Estado, o Estado deve garantir a todos os cidadãos suas necessidades básicas.

Entendendo ainda que a forma de entrada para a atuação junto a política assim como a formação sociopolítica desses profissionais podem contribuir também para o entendimento do que identifica direitos básicos, as interlocutoras foram questionadas porque escolheram trabalhar na Política de Assistência Social e porque permanecem nela, cabe então destacar os relatos a seguir:

Na realidade, eu não escolhi. Um certo dia uma colega chegou lá em casa e me perguntou: "Vai ter um concurso público do município você não vai fazer?" Antes nunca tinha me interessado, aí ela me mostrou o edital e acabei fazendo. Estudei muito pouco, e passei, ela não passou. Então eu comecei a conhecer o que era um CRAS. Então para mim foi um susto muito grande, porque eu vivia dentro de uma bolha. Então eu não tinha noção das necessidades sociais, que essa população precisava tanto, como as pessoas que têm baixa renda sofrem, né? Isso me impulsionou a ajudá-las, o tanto que eu estou aqui há seis anos e deu vontade de continuar, mesmo tendo algumas dificuldades. Eu tenho vontade de continuar para ajudar, eu acho que a gente tá aqui é para isso mesmo, para servir. E essa população carente precisa demais (Do Carmo).

A política de assistência foi a minha primeira experiência como assistente social, escolhi fazer a seleção como uma primeira oportunidade de ganhar experiência na área e até hoje só trabalhei nessa política. Mas é uma política assim que eu gosto bastante, eu gosto muito das possibilidades de atuação, dos serviços que a gente desenvolve. Então me identifico bastante com essa política. Acho que eu gosto desse trabalho junto à comunidade, essa possibilidade de chegar junto às famílias, de orientar. Então eu gosto desse aspecto prático do nosso trabalho, a possibilidade que o CRAS tem de chegar junto a família, essa proximidade com o território, e isso facilita muito o nosso trabalho, então acho que o que eu mais gosto é as possibilidades de trabalhar o potencial dessas famílias nos seus territórios. Essa abertura de conversar

com a família, de estar na base, de estar no território, Esse trabalho comunitário mesmo que o CRAS faz. Eu gosto bastante. (Santa Cecília).

Na verdade não foi não escolha, quando eu me formei, as vagas que tinham como oportunidades de primeira experiência na área foi para um município no interior do Ceará, ainda não tínhamos as normatizações da Política de Assistência Social, eram aqueles projetos ainda de entregas de kits sanitários, da Caixa Econômica, aí eu me apaixonei pelo trabalho junto às comunidades, vi o SUAS ser construído e fiquei na assistência até hoje (Aparecida).

As três profissionais entrevistadas destacam que trabalhar na Política de Assistência Social não foi necessariamente uma escolha consciente em relação ao significado dessa política, assim observamos que as percepções serão diferentes, construídas a partir da sua visão de mundo. A partir dessa visão indagamos então quais os objetivos propostos pela PAS e quais deles têm conseguido alcançar no seu cotidiano. As falas a seguir são divergentes e evidenciam mais uma vez o confronto entre os dois projetos citados anteriormente:

Não conseguimos alcançar integralmente né. Com os determinados programas ou então benefícios, que estão dentro da assistência, conseguimos conceder alguns benefícios eventuais como: cesta básica, kit enxoval, o auxílio funeral que eu acho muito importante nessa hora da dor. Assim, às vezes eu acho, desculpa até falar, mas para mim é mais uma esmola, que o governo fornece para essa população e eles ficam tão atrelado a esse dinheiro de R\$600,00 que não procuram se desenvolver, melhorar de vida, essa é minha opinião (Do Carmo).

Quando a gente para pra pensar no trabalho que a gente faz com as famílias, no trabalho que a gente faz no grupo de famílias PAIF, no atendimento à demanda espontânea, que também é PAIF, eu acho que as orientações sobre os direitos, os encaminhamentos para outras políticas públicas. Eu acho que tudo isso a gente está procurando alcançar os objetivos da política de assistência social, que é a proteção social (Cecília).

Essa percepção de objetivos da política vai impactar diretamente nas ações desses profissionais junto a materialização do SUAS, e a forma de tratar os usuários e suas vulnerabilidades. Por isso, abaixo destacamos as percepções sobre a quem se destina a PAS, quem é esse usuário ou família que busca o serviço.

Eu tenho duas passagens pela política de Assistência Social, eu fiquei de 2017 a 2019 e retornei em 2022 até agora. Ambas neste equipamento, que também é um território que resido, então conheço bem a realidade dele. E aí a primeira coisa que eu notei quando eu voltei neste segundo período, é que o perfil dos beneficiários do CRAS de certa forma mudou. Na minha primeira passagem, a gente tinha um perfil de famílias e eu acho que o processo da pandemia deixou muitas famílias desempregadas, o processo de vulnerabilidade de certa forma aumentou. E aí chegaram outros usuários,

aumentou as pessoas que precisam desses mínimos sociais. (...) E assim, as famílias, que a gente acompanha aqui no CRAS, a maioria são compostas por mulheres, chefe de família, muito numerosas, onde a mulher é sempre a responsável ali que tem que cuidar dos filhos, o dos pais já idosos (Cecília).

Eu acompanho idosas que também estão inseridas no serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, aquelas que a equipe de educadores me sinaliza alguma necessidade. Normalmente moram sozinhas, têm algumas necessidades básicas, tem umas que vivem melhor que participam mesmo só pela convivência. Elas também estão ali para comer, então quando sobra alguma coisa levam, então o alimento também é um tipo de atrativo para participarem (Do Carmo).

Temos acompanhado famílias bem diferenciadas, têm as famílias com muitas vulnerabilidades, pode-se até dizer que é a maior parte delas, são famílias solo, famílias formadas por mulheres com filhos, família que tem essa dificuldade da questão financeira, da renda, são famílias assim variadas, também, encontramos também algumas família que são constituídas de laços não consanguíneas. Famílias de afeto (Aparecida).

Quanto ao perfil de família que buscam o serviço atualmente, percebemos uma insegurança e dificuldades por parte das profissionais em expressarem suas percepções e definirem ao certo quem seriam essas famílias, em especial nas duas últimas falas. Contudo sinalizaram que são famílias que encontram-se em situação de vulnerabilidade social. Como analisa Silva e Silva, 2019 para além das necessidades materiais e imateriais vivenciadas somente aqueles em situações sociais extremas e encaixados nos critérios e regras institucionais poderão acessar escassos programas, projetos, benefícios e serviços ofertados no campo socioassistencial. Por isso, procurando construir um diálogo mais concreto sobre os perfis de famílias acompanhadas questionamos as interlocutoras sobre o que compreendiam como vulnerabilidade social e pobreza. A seguir destaca-se um posicionamento que se expressa desde o início da entrevista, como crítico das relações de poder estabelecidas no modo de produção capitalista:

A gente como assistente social traz muito o olhar do serviço social para poder entender muitas vulnerabilidades a partir da questão social, que são essas situações decorrentes desse modo de produção capitalista. Eu acho assim, a gente não tem como pensar o território do CRAS Jacarecanga (bairro Pirambu), que a gente sabe que é um território que tem famílias vivendo de forma precária, com pouco acesso a renda e vínculos de trabalho mas fragilizados, então assim pra gente pensar na vulnerabilidade da família que eu atento no CRAS, a gente tem que entender esse processo capitalista, que gera uma acumulação de riqueza, que tem uma acumulação da mais valia, que esse trabalhador ele é explorado e esse é o nosso usuário da política de assistência, ele faz parte totalmente desse processo. Pois ele não se encontra inserido no mercado de trabalho. Ele é o exército industrial de

reserva. Eles não tiveram oportunidades de capacitação, acesso a profissionalização necessária para se incluir dentro desse mercado de trabalho e são gerações que assim. O meu pai, o meu filho, meu neto, todos os membros da família. Então assim pensar em vulnerabilidades, penso sempre essa questão do olhar do serviço social, acho que condiciona o nosso olhar a entender que se tem um usuário aqui que não tem trabalho e renda, isso não é algo culpa individual daquele usuário, mas sim dessa questão. Desse formato da nossa sociedade, do nosso modo de produção (Santa Cecília)

Diante do discurso posto, consideramos indispensáveis a contínua formação crítica dos profissionais que atuam nessa política. Por isso durante a entrevista abordamos quais os documentos normativos conhecidos e utilizados pelos técnicos no seu cotidiano e como avaliavam a formação no âmbito municipal, especificamente no âmbito do trabalho social com famílias:

Eu sou muito apegada a tipificação dos serviços, porque eu acho que a tipificação traz muito o que é cada serviço. Eu acho que a LOAS também, ela é muito fundamental, porque as mudanças operacionais recentes que tiveram no BPC tá tudo ali. Então eu sempre gosto de ficar revisitando a LOAS e a tipificação, a PNAS converso que faz tempo que li, essa é mais relativamente, só pra prova. kkkk. (Santa Cecília).

Quais seriam esses documentos? É a Lei orgânica, sistema único, as tipificações? Pera aí, acho os instrumentais utilizados tem tantos! Tem as as leis. Só saindo um pouco, mas ao mesmo tempo, está junto temos a Lei Maria da Penha, a ECA e vai (Do Carmo).

Conheço todos e já li várias vezes, principalmente quando comecei a trabalhar e estudar para seleção e sempre reviso a política, os cadernos de orientação, mas confesso que preciso estudá-los mais. (Aparecida).

Analisando as falas acima, tomamos como relevantes as indagações construídas por Pereira, 2007 quando questiona as legislações do conjunto PNAS\NOB\SUAS. A autora traz reflexões ao fato da PNAS e do SUAS terem sido reproduzidos a partir do Sistema Único de Saúde (SUS), não tendo referências teóricas e políticas da área de assistência social. Alguns termos utilizados na saúde possuem conotações e sentidos diferentes para a Assistência social, por exemplo, a palavra assistência para a saúde é uma ação cuidadora ou reparadora, o que difere do propósito da Assistência, que seria uma ação promotora. A autora conclui assim que a Assistência social precisa construir uma identidade que se pautem pelas particularidades de sua operacionalização, sempre levando em consideração que a sociedade é complexa e mutante, buscando reconceituar essa política nos marcos da

Constituição Federal de 1988 e não nos critérios baseados em concepções, como as da Saúde (Pereira, 2007).

Quanto à formação continuada para os trabalhadores do SUAS, as três profissionais observaram que existe uma preocupação nessa formação, mas ela ainda acontece de forma muito pontual. No segundo semestre de 2023, citam uma capacitação realizada com foco no trabalho social com família, mas não recordam de outras.

Buscando alcançar um dos objetivos específicos desta pesquisa, identificar e analisar como se materializa o Trabalho Social com Família no âmbito do PAIF no CRAS Jacarecanga, trouxemos para o diálogo questionamentos pertinentes especificamente ao PAIF: qual o objetivo do PAIF, o que cada profissional entende pelo conceito de família e trabalho social com família e quais os desafios da execução desse trabalho. Os relatos trouxeram o seguinte conteúdo:

O PAIF foi criado para ser o principal serviço de todo o CRAS, mas na prática a gente não consegue fazer ele ser o principal, ele ser o centro. A gente é muito, muito demandado com outras políticas públicas, por outras demandas que atravessam a nossa prática profissional. Então eu fico frustrada, às vezes de não executar o PAIF da forma como ele deveria ser executado, dele não ter centralidade dentro daqui do CRAS. Mas ao mesmo tempo eu entendo que a gente consegue alcançar alguns objetivos sim. E o principal é a proteção social (Santa Cecília).

Acho que trabalho social com famílias é tentar desenvolver nelas suas potencialidades, perceberem a questão da autonomia, o que significa essa autonomia para elas. Tem as aquisições dela, que elas podem realmente, eu acho que é trabalhar muito a auto estima, também que eu acho importante isso (Aparecida).

O PAIF é um Programa de Atendimento Integral às famílias, programa que além fazer reuniões de grupo de mulheres, de mães, também procura ajudá-las tentando resolver suas demandas como profissional da Assistência Social que somos (Do Carmo).

Pelo exposto, as duas primeiras profissionais conseguem no seu cotidiano, mesmo relatando dificuldades, pensar o PAIF numa dimensão emancipadora, na última fala ainda podemos identificar a concepção de assistência como meramente ajuda. As respostas posteriores irão confirmar ainda mais as visões diferenciadas das profissionais, quanto ao conceito de família ilustram tais diferenças:

A gente podia dizer que é o cerne da existência de todo ser humano, que se forma através do pai e da mãe. Pode ser uma reunião, ou um conjunto de pessoas, né, que tem um vínculo de sangue. Um tio, um primo, né? Ou então

pessoas que você adota porque gosta daquela pessoa, porque quer ajudar e também agregam a sua família (Do Carmo).

O conceito de família da política de assistência é muito amplo na verdade. É um conceito que não se prende só à questão do vínculo sanguíneo, biológico. É um conceito que vai mais além, mas a maioria das famílias que a gente acompanha aqui no CRAS acho que majoritariamente posso dizer serem 90%, são formadas de mulheres chefes de família que são responsáveis pelo cuidado integral dessa família. Às vezes dos filhos, às vezes dos tios, das mães e outros que moram ali junto também (Santa Cecília).

Resgatando a centralidade da família na Política de Assistência Social, como destacamos no Capítulo III, Pereira, 2007 argumenta que a família constituindo-se então de uma unidade de proteção primária, que também precisa de proteção pública e essa condição supera referências de tempo e lugar para sua localização, precisando romper assim com a prática da política social que considera o grupo familiar como uma unidade econômica ou referência de cálculo de rendimento per capita para a concessão de benefícios.

Quanto ao Trabalho Social com Família e seus desafios no CRAS Jacarecanga observamos que ao mesmo tempo que a equipe considera importante, relatam o desafio que é sua execução, seja considerando a falta de articulação com a rede, pois de acordo com Sposati, 2013, a assistência social por si só não conseguir dar respostas para todas as refrações da questão social, seja garantir o acesso aos direitos sociais diversos:

Eu acho que o acompanhamento às famílias é essencial. A questão da orientação, do fortalecimento das famílias, a questão da autonomia. Eu acho que é fortalecer essa família para que ela saiba quais são os direitos dela, onde acessar esses direitos e serviço. As famílias ainda têm dificuldade de ter esse entendimento, do que é direito delas. A gente sempre fala nessas reuniões do PAIF, mas a gente percebe que elas não conseguem ter esse entendimento (Aparecida).

Então assim o trabalho é muito importante porque quando a gente começa a trabalhar com as famílias, a gente começa a orientar sobre direitos, a gente começa a orientar sobre política pública, é um processo, acredito, processo de educação popular. Eu acho que a gente tanto vai explicando sobre direitos como a gente também vai aprendendo com elas a partir da realidade. Então assim considero o trabalho social com família muito importante. Mas ele não vem acontecendo da forma como ele era para acontecer, eu acho que a gente conseguiria sim transformar a realidade. Às vezes a gente consegue minimizar as vulnerabilidades daquela família e a gente conseguiria realmente fazer um processo maior se tivéssemos uma rede de serviços articulados e fortalecidos (Santa Cecília).

No que diz respeito a intersectorialidade comentada na última fala, chamamos a atenção que essa ferramenta de articulação entre as políticas é primordial, pois a questão social se apresenta com seus múltiplos níveis de complexidade e natureza. Compartilhando desse pensamento Moura, Carneiro, 2021 enfatizam que o processo de descentralização das políticas viabiliza um conhecimento mais homogêneo dos territórios e suas realidades e isso já é um indicativo para ações integradas na perspectiva da intersectorialidade. Desta forma consideram que a descentralização está intrinsecamente correlacionada com a necessidade da intersectorialidade (Moura; Carneiro, 2021, p. 305). Assim posto evidenciaremos agora, através dos depoimentos abaixo, a dificuldade de materializar as ações do trabalho social junto às famílias por falta de condições concretas presentes na própria política, como pela ausência de intersectorialidade entre as políticas:

Isso é muito cansativo, porque parece que tudo que não cabe dentro saúde vem para o CRAS tudo que não cabe na educação vem para CRAS. Isso é muito complicado, a gente há algum tempo atrás teve um programa das sopas, que veio pro CRAS. Então assim, a política avançou, ela cresceu, ela tem toda uma história, mas ao mesmo tempo também, ela é sempre muito sugada por esse retrocesso, né? Então acho que é um desafio constante, tanto reconhecer o que foi avanço que a gente teve. Mas também de tentar continuar caminhando, de continuar construindo essa política porque é muito desafiadora (Cecília).

O desafio, eu acho, é tornar o PAIF prioridade. Porque o PAIF na prática ele não é a prioridade. Os técnicos de nível superior não são exclusivos do PAIF, eles estão para atender toda a demanda de tudo que acontece no CRAS. A quantidade de coisas que tem aqui é muito grande, a quantidade de serviços, a quantidade de demandas no atendimento espontâneo, então o profissional fica às vezes tentando dar conta de tudo, mas não vai dar conta de nada, porque são muitas coisas, tudo é prioridade! Então acho que o principal desafio é dar prioridade a visitar essas famílias, a acompanhar, a fazer a evolução do prontuário, a fazer uma busca ativa dessas famílias que não estão vindo participar das atividades coletivas. É reconhecer o PAIF como serviço principal (Cecília).

A gente atende muito esse público que traz demanda do CadÚnico, assim coisas específicas do cadastro único certo, e aí, a gente não consegue aprofundar o PAIF, não consegue realizar o objetivo que é o acompanhamento, pois realmente a demanda é enorme. Principalmente agora depois da pandemia, a demanda é muito alta, muito grande, Faz-se um planejamento de visitas, atendimentos, mas não se consegue cumprir muitas vezes o planejado (Aparecida).

A partir das concepções destacadas podemos dizer que compreender uma política pública é compreender sua historicidade e suas contradições. Tais

contradições atravessam suas normativas, sendo necessário entender quais foram os motivos pelos quais essa política foi construída, quem é seu público alvo, quem são seus agentes e como eles percebem e materializam suas ações. Ressaltamos então a importância de profissionais com olhar crítico fundado nos princípios éticos de cada especificidade de categoria profissional.



## 6 CONCLUSÃO

Esta dissertação mergulhou profundamente no processo de Avaliação da Política de Assistência Social, focalizando especialmente o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), serviço considerado pelas normativas, como principal serviço da Proteção Social Básica. O estudo concentrou-se em avaliar a experiência do trabalho social com as famílias acompanhadas pelo CRAS Jacarecanga, em Fortaleza-Ceará, adotando uma abordagem que considerou os quatro eixos da avaliação em profundidade: análise de conteúdo, análise de contexto, trajetória institucional e espectro territorial e temporal. O objetivo primordial foi captar as percepções e significados tanto das famílias usuárias desse serviço, quanto para os profissionais do SUAS, elencando os aspectos de análise da Política de Assistência Social, da Família e do Trabalho Social com Famílias, realizados no CRAS em questão.

Para garantir elementos para os quatro eixos da avaliação em profundidade citados acima, foi necessário adentrar no contexto histórico de formação das políticas sociais brasileiras, pois o campo da proteção social constrói-se na sociedade capitalista, sob o desafio da classe trabalhadora em ver reconhecido seu direito à proteção. A lógica da cidadania regulada esteve presente na luta travada por esta classe, na condição de trabalhador assalariado. E para parcela da população que não se enquadra nesse contexto restava a estrutura da caridade e da benemerência.

A menina LOAS relatava nos estudos de Sposati, 2004, parece não sair dessa fase da infância, e porque não dizer, parece retroceder a idade a medida que neoliberalismo avança sobre as políticas sociais, seguindo uma diretriz ultraconservadora de focalização e de seletividade que interliga a reestruturação produtiva, a globalização financeira assimétrica e o ajuste neoliberal, ocasionando assim o reordenamento das políticas sociais e a refilantropia das respostas concedidas à questão social. Com base nos relatos das usuárias do SUAS e na compreensão de quem são esses indivíduos, fica evidente os desafios que a Política de Assistência Social enfrenta para se concretizar como uma política pública efetiva e consolidada. Além disso, é possível perceber os significados atribuídos ao trabalho social com famílias realizado no CRAS Jacarecanga. Essa análise aponta para a necessidade de aprimoramento e fortalecimento das ações e estratégias dentro do

âmbito da Assistência Social, visando atender de forma mais eficaz as demandas e necessidades das famílias em situação de vulnerabilidade.

A partir das entrevistas com as três profissionais, fica evidente que trabalhar na Política de Assistência Social nem sempre foi uma escolha baseada em uma compreensão clara do significado dessa política. Isso sugere que as percepções sobre os objetivos da PAS variam de acordo com a visão de mundo de cada profissional. Esse entendimento divergente dos objetivos da política reflete nas ações diárias desses profissionais e no modo como lidam com os usuários e suas vulnerabilidades. Enquanto identificamos profissionais que destacam as ações realizadas, como direitos, e como meios de alcançar os objetivos de alcançar a proteção social, uma das profissionais expressa uma visão crítica sobre os resultados alcançados, reiterando o assistencialismo por dentro da própria política, considerando os benefícios sociais como uma forma de "esmola", trazendo o estigma da pobreza, como fator meramente individualista.

Essas diferentes percepções dos objetivos da política influenciam diretamente as práticas dos profissionais e a materialização do SUAS. Portanto, é fundamental compreender a quem se destina a PAS e quem são os usuários e famílias que buscam esses serviços, a fim de promover a eficácia e a adequação das ações desenvolvidas dentro desse contexto. No entanto é relevante destacar as dificuldades de materializar as ações do trabalho social junto às famílias, devido à falta de condições concretas presentes na própria política, como a ausência de intersetorialidade entre as políticas, a constante sobrecarga de demandas no CRAS, provenientes de áreas como saúde e educação, mostra como a política de assistência social muitas vezes é sobrecarregada e "sugada" por retrocessos. Essas são claramente evidenciadas nas falas das profissionais entrevistadas.

Desta forma, apesar dos avanços ao longo da história, a política enfrenta desafios persistentes que dificultam sua efetiva implementação e consolidação, a priorização do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) emerge como um dos principais desafios, já que na maioria das vezes, não é considerado como prioridade dentro do CRAS. A falta de exclusividade dos técnicos de nível superior para atender as demandas do PAIF compromete o acompanhamento das famílias atendidas. Além disso, a alta demanda, especialmente após a pandemia da covid-19, dificulta o cumprimento dos planejamentos, de visitas e atendimentos,

impedindo a realização efetiva dos objetivos do PAIF, que seria o acompanhamento das famílias em sua forma ampla

Essas reflexões apontam para a complexidade de compreender e implementar uma política pública como a de assistência social, que é permeada por uma história marcada por avanços e retrocessos. Compreender suas contradições e enfrentar seus desafios é essencial para construir uma política mais eficaz e capaz de atender às necessidades das famílias em situação de vulnerabilidade.

Através das reflexões de Pereira (2007), resgatamos a importância central da família na Política de Assistência Social, reconhecendo-a como uma unidade de proteção primária que também necessita de proteção pública. Este entendimento transcende as referências de tempo e lugar, demandando uma ruptura com práticas políticas que reduzem a família a uma mera unidade econômica ou a uma referência para cálculos de rendimento per capita para a concessão de benefícios.

O estudo deste CRAS em Fortaleza revela uma série de desafios significativos no trabalho socioassistencial. O município, caracterizado como uma metrópole, enfrenta uma disparidade entre as normativas da Política de Assistência Social e a realidade local. Enquanto o CRAS deveria atender até 5.000 famílias conforme as diretrizes, os dados de abril de 2024 indicam um cadastro próximo de 30.000 famílias no CadÚnico, conforme dados da Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, o que torna o trabalho social com família totalmente ilusório de ser realizado. Além disso, a equipe do CRAS é inadequada para atender essa demanda, composta no período da pesquisa de campo, por apenas três profissionais de nível superior (duas assistentes sociais e uma pedagoga), todas contratadas temporariamente por seleção pública. A instabilidade dos vínculos trabalhistas contribui para a fragilidade da estrutura de atendimento.

No contexto do CRAS Jacarecanga, observamos que a equipe reconhece a importância do Trabalho Social com Famílias, porém enfrenta desafios em sua execução. O estudo revelou a existência de duas concepções distintas na interpretação da Política de Assistência Social, observando-se uma disputa entre dois paradigmas antagônicos: por um lado, a abordagem imediata do assistencialismo, que historicamente se concentra no atendimento emergencial e institucionalizado; por outro lado, a perspectiva crítica que reconhece a assistência social como uma política pública de direitos, promovendo uma reflexão mais ampla sobre seu papel na

sociedade. Esses dois olhares refletem divergências fundamentais na implementação da política conforme suas normativas.

Na perspectiva da efetivação de direitos, na execução das atividades da Política de Assistência Social, acreditamos que o Trabalho Social com Famílias, reconhecido como um processo de educação popular, pode ser uma alternativa no qual tanto os profissionais quanto as famílias aprendem e se desenvolvem a partir da realidade vivenciada, na busca de romper com o conservadorismo da própria política que focaliza a mulher como provedora, como cuidadora e porque não dizer, como única responsável pela vulnerabilidade do seu lar. Entre outras ações citamos também a necessidade de garantir fortalecimento de uma rede articulada e fortalecida de serviços públicos diversos.

Assim, fica evidente a necessidade de reformulação e fortalecimento da Política Pública de Assistência Social em Fortaleza, visando uma maior adequação às demandas reais da população e uma estruturação mais sólida e sustentável para o CRAS e seus serviços, na tentativa de superar os desafios destacados nesta pesquisa, e os que surgirem evidentemente no cotidiano dos seus respectivos territórios, para garantir que o Trabalho Social com Famílias possa atingir seu potencial máximo e contribuir efetivamente para a transformação da realidade das famílias em situação de vulnerabilidade.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Maria Helena Elpídio. **Território e política Social no Contexto Social - Liberalismo no BRASIL**. Anais do 4º Encontro Internacional de Política Social\ 11º Encontro Nacional de Política Social. Vitória (ES, Brasil), 6 a 9 de junho de 2016
- ANDERSON, Perry. **Balanço do neoliberalismo**. In: SADER, Emir; GENTILLI, Pablo. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- BARCELAR, Tânia. **As Políticas Públicas no Brasil**: heranças, tendências e desafios. Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. Biblioteca básica do serviço social. 9. ed. v.2. São Paulo: Cortez, 2011
- BEZERRA, Leila Maria Passos de Souza. **Pobreza e lugar(es) nas margens urbanas**: lutas de classificação em territórios estigmatizados do Grande Bom Jardim. 2015. 472 f. Tese (Doutorado em 2015) - Universidade Estadual do Ceará, 2015.
- BIROLI, Flávia; QUINTELA, Débora Françolin. Mulheres e direitos humanos sob a ideologia da “defesa da família”. In: (org.). **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.
- BOMFIM, Leny A. Trad. Família contemporânea e saúde: significados, práticas e políticas públicas. **Coleção criança, mulher e saúde**. Editora FIOCRUZ, 1 de jan. de 2010.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – n.2 (2005)**: Suplemento – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005.
- BOSCHETTI, Ivanete. **A centralidade da política de assistência social na seguridade social em tempos de desmonte**. In: (org.). A assistência social e o SUAS no contexto de desmonte da Seguridade Social brasileira. Teresina: EDUFPI, p. 49-53, 2021.
- BRAGA, Iracilda Alves. **Política de assistência social e sistema único de assistência social**: apontamentos para o debate. In: (org.). A assistência social e o SUAS no contexto de desmonte da Seguridade Social brasileira. Teresina: EDUFPI, p. 31-36, 2021.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. EC 95 (2016). **Emenda Constitucional n.º95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm). Acesso em 06 de maio de 2024.

BRASIL. PEC 32 (2022). **Proposta de Emenda Constitucional n.º32**, Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para permitir a implementação do Programa Bolsa Família e definir regras para a transição da Presidência da R pública aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023, e dá outras providências.

<https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/ministerio-do-desenvolvimento-social-publica-portaria-que-regulamenta-valor-minimo-de-r-600-ao-bolsa-familia-em-2023>. Acesso em 09 de maio de 2024.

BRASIL. Lei nº 8742, de 7 de novembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências**. Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília, 7 nov. 1993.

BRASIL. Lei nº 12.435 de 06 de julho de 2011. **Altera a lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social**.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. 2. ed. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas Sobre o PAIF**. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). (2012 a) **Orientações Técnicas sobre o PAIF**. v. 1. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Brasília.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). (2012b). **Orientações Técnicas sobre o PAIF**. v. 2. Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento. Integral à Família - PAIF. Brasília.

BRASIL. RESOLUÇÃO Nº 01, DE 25 DE JANEIRO DE 2007. Publica o texto da **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos** – NOB- -RH/SUAS.

CAMPOS, A. G. **Bem-estar social nos anos 1990 e 2000**: traços estilizados da história brasileira. Brasília: IPEA, 2015. (Texto para discussão, n. 2015).

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. A luta por direitos e a afirmação das políticas sociais no Brasil contemporâneo. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 39, n. 1, p. 16-26, 2008. <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/900>.

CARVALHO, Luciene Ferreira Mendes de. **Compreender o Estado capitalista para entender o desmonte da seguridade social brasileira**. In: (org.). A assistência

social e o SUAS no contexto de desmonte da Seguridade Social brasileira. Teresina: EDUFPI, p. 83 - 97, 2021.

CARVALHO, Poliana de Oliveira; TEIXEIRA, Solange Maria. **O processo de expansão do SUAS**: quando, como e para que horizontes apontam? *In*: (org.). A assistência social e o SUAS no contexto de desmonte da Seguridade Social brasileira. Teresina: EDUFPI, p. 194-209, 2021.

CARVALHO, Poliana de Oliveira; TEIXEIRA, Solange Maria. O trabalho social com famílias na Proteção Social Básica da assistência social. **Revista em Pauta**. Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. n. 42, v. 16, p. 151 - 166. 2018.

CASTRO, Iêda Maria Nobre de. **SUAS**: um jeito de ser e fazer na cultura política brasileira. Curitiba: CRV, 2021.

CASTRO, Iêda Maria Nobre de. **Assistência social e cultura política no Brasil pós constituição cidadã**: os efeitos republicanos do sistema único de assistência social. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Departamento de Serviço Social, Programa de Pós Graduação em Política Social. Brasília, p. 409. 2015.

COUTO, B.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A política nacional de assistência social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. *In*: (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012.

CRUZ, Danielle Maia. Enfoques contra hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. **AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas**, ano I, vol.1, n.1, jan-jun, 2019.

DAGNINO, Evelina. Artigo: **Construção democrática, neoliberalismo e participação**: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, v. 3, n. 5, p. 139-164, 2004.

DEMO, Pedro. **Pobreza política**: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira. Campinas: Armazém do Ipê, 2006.

DUQUE-ARRAZOLA, Laura Susana. **O lugar das mulheres nas políticas de assistência social**: um estudo sobre a experiência do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil em Pernambuco. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Serviço Social, 2004. Acesso em 18 de maio de 2024. [https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/9746/1/arquivo9109\\_1.pdf](https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/9746/1/arquivo9109_1.pdf).

ESTENSSORO, Luiz. **Estado e Políticas Públicas no Brasil**: questões pendentes. Mimeo, s/d. 2011.

FAGNANI, Eduardo. O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015). **Texto para Discussão**. Unicamp. IE, Campinas, n. 308, jun. 2017.

GUSSI, A. F. **Outras epistemologias e metodologias para avaliar políticas públicas: a experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas** – MAPP da Universidade Federal do Ceará, Brasil. Revista AVAL, Julho/ Dezembro. Vol. 2 Nº 16 2019.

IAMAMOTO, Marilda V. e Carvalho, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. Esboço de uma interpretação histórico/metodológica. 10.ed.São Paulo: Cortez/CELATS, 1995.

**INDICADORES SOCIAIS DO CEARÁ** - 2017. Fortaleza, IPECE, 2018.

**INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA**. IBGE, 05 de 12 de 2018. Acesso em 18 de Maio de 2024. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br>.

JALES, Paula Raquel da Silva. Política de assistência social e sistema único de assistência social na disputa de projetos político-ideológicos. *In: (org.). **A assistência social e o SUAS no contexto de desmonte da Seguridade Social brasileira***. Teresina: EDUFPI, p. 119-137, 2021.

KOGA, Dirce. **Medidas de Cidade**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

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

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O manifesto comunista**. São Paulo: Paz e Terra, 1999 [1848].

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento**: Volume I - Estratégia 2008-2027 (20 anos). Brasília (DF), 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 13. ed., São Paulo: Hucitec, 2013.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. **Família e Serviço Social**: contribuições para o debate. Serviço Social & Sociedade. São Paulo, n. 55, 1997, p.114- 129.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. **O avanço do conservadorismo na seguridade social e as implicações na concepção de família**. *In: V Encontro Nacional de Seguridade Social, 2015, Anais*. Belo Horizonte: CFESS, 2015.

MOTA, Ana Elizabete. A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. *In: **O Mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2010.



MOURA, Marfisa Martins Mota de; CARNEIRO, Mauricélia Lígia Neves da Costa. In: (Org.). **A assistência social e o SUAS no contexto de desmonte da Seguridade Social brasileira**. Teresina: EDUFPI, p. 303- 306, 2021.

PAUGAN, Serge. **Desqualificação social**: ensaio sobre a nova pobreza. Trad. Camila Giorgetti, Tereza Lourenço; pref. e ver. Maura Pardini Bicudo Veras. São Paulo: Educ/Cortez, 2003.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS**. SER Social, [S. l.], n. 20, p. 63–84, 2009. DOI: 10.26512/ser social.2020.12767. [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/12767](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12767). Acesso em: 19 de abril 2024.

PEREIRA, Potyara. A. P. **Política Social**: temas & questões. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos. 4.ed. São Paulo: Editora Cortez, 2007. 214 p. <http://bds.unb.br/handle/123456789/362>. Acesso em: 16 mai. 2024.

PMDB. Partido Movimento Democrático do Brasil. **Uma ponte para o futuro**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015.

ROCHA, C. Menos Marx, mais **Mises**: o liberalismo e a nova direita no Brasil. São Paulo: Todavia, 2021a.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Proposta para uma avaliação em profundidade de políticas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Pública (AVAL)**, ano 1, v.1, jan-jun, 2008.

SARTI, Cynthia Andersen. **A família como espelho**: um estudo sobre a moral dos pobres. Ed. Autores Associados, Campinas. 2017.

SARTI, Cynthia Andersen. **A família enredadas**. In: Costa, A. R. (org.). Famílias, redes, laços e políticas públicas. São Paulo, Cortez: Instituto de Estudos Especiais - PUC\SP, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. **O sistema único de Assistência Social (SUAS) no norte e nordeste**: realidades e especificidades. São Paulo: Cortez, 2019.

SILVA. Maria Ozanira da Silva; LIMA. Valéria Ferreira Santos de Almada. Pontuando a realidade socioeconômica das regiões, estados e municípios espaços da pesquisa empírica. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva. (org.). **O sistema único de Assistência Social (SUAS) no norte e nordeste**: realidades e especificidades. São Paulo: Cortez, 2019. p. 37-80.

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: aspecto teórico-metodológico. 2.ed. São Paulo: Veras Editora, 2013.

SILVEIRA, Jr Adilson Aquino. **Seguridade Social e Desmonte da Assistência Social no Brasil.** *In:* (org.). A assistência social e o SUAS no contexto de desmonte da Seguridade Social brasileira. Teresina: EDUFPI, p. 100-117, 2021.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. **Assistência social em risco:** conservadorismo e luta social por direitos. *IN:* Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 130, p. 487-506, set./dez. 2017. Acesso em 08 de Maio de 2019.  
<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/LWDC6jLtzyRtGBT3pPS4BGK/?format=pdf&lang=pt>.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações.** São Paulo: Abril Cultural, 2 v., Coleção “Os economistas”, 1983 [1776].

SPOSATI Aldaíza. **Proteção social e seguridade social no Brasil:** pautas para o trabalho do assistente social. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 116, p. 652-674, out./dez. 2013

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS:** um processo de construção da Assistência Social – 2. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência na trajetória das políticas sociais no Brasil.** [S.l.:s.n.], 2007.

SPOSATI, Aldaíza. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva:** concepções fundantes. *In:* Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília, DF: Unesco, 2009. p. 13-55.

SPOSATI, Aldaíza. **Prefácio. O sistema único de Assistência Social (SUAS) no norte e nordeste:** realidades e especificidades. Maria Ozanira da Silva e Silva (coord.). São Paulo: Cortez, 2019.

TEIXEIRA, Solange Maria. **A família na trajetória do sistema de proteção social brasileiro:** do enfoque difuso à centralidade na política de Assistência Social. *Revista Emancipação*, Ponta Grossa, 10(2): 535-549, 2010.

TEIXEIRA, Solange Maria. Família na Política de Assistência Social: avanços e retrocessos com a matricialidade sociofamiliar. **Revista Políticas Públicas.** São Luís, v. 2, 2009.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Trabalho social com família:** fundamentos históricos, teórico-metodológicos e técnico-operativos. Teresina: EDUFPI, 2017.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Dados divulgados pelo tribunal superior eleitoral**. <https://www.tse.jus.br/eleicoes/resultados-eleicoes> acessado em 05 de maio de 2024.

Vieira, Nayara de Holanda. **A política de assistência social no capitalismo contemporâneo: desafios da realidade brasileira**. In: (org.). A assistência social e o SUAS no contexto de desmonte da Seguridade Social brasileira. Teresina: EDUFPI, p. 140-152, 2021.

YASBEK, M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n 110, p. 288-322, abr./jun. 2012.

## APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA I

**PÚBLICO ALVO:** Técnicos de nível superior executores do trabalho social com famílias, com experiência igual ou maior a cinco anos.

### 1. IDENTIFICAÇÃO

Nome:

Idade:

Gênero: (Identidade de Gênero):

Raça\Cor:

Religião:

Formação:

Tempo de atuação na Política de Assistência Social:

Tempo de atuação na Proteção Social Básica\ e no atual CRAS:

Carga Horária: Vínculo trabalhista: Renda: Quantidade de famílias acompanhadas:

### 2. SOBRE A POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL E O SUAS

- 2.1. Que motivos a levaram a trabalhar na Política de Assistência Social?
- 2.2. O que é Assistência Social para você?
- 2.3. E a Política de Assistência Social e o SUAS, como os percebe?
- 2.4. Quais os objetivos propostos pela Política de Assistência Social?  
(Proteção Social\ Direitos\ Direitos socioassistenciais)
- 2.5. O que é vulnerabilidade social e pobreza para você?
- 2.6. E quais destes objetivos a política de Assistência Social tem conseguido alcançar na sua opinião? Considere sua experiência profissional
- 2.7. Quais documentos normativos da Política de Assistência Social você considera mais importantes? Fale um pouco sobre isso? (Quais e como você os utiliza no cotidiano institucional?)
- 2.8. A quem se destina a Política de Assistência Social? Como vocês as percebe? Especificamente no nível da PSB e aqui no CRAS?
- 2.9. Como percebe a oferta de serviços (programas, projetos e benefícios da PAS\SUAS), durante o contexto político governo Bolsonaro?
- 2.10. E como percebe essa oferta de serviços, no atual governo (2023)?
- 2.11. Em termos da formação continuada para trabalhadores do SUAS, como você avalia no âmbito municipal? Na especificidade do trabalho com família, como avalia?

### 3. SOBRE O TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ÂMBITO DO PAIF

- 3.1. Quais as principais expressões da questão social com as quais atuam no cotidiano profissional do CRAS? E especificamente em relação as família atendidas no PAIF?
- 3.2. Pra você quais os principais objetivos do PAIF?
- 3.3. O que compreende por Trabalho Social com Família no PAIF?
- 3.4. Que concepções, valores, princípios éticos, orientam seu trabalho social com família?
- 3.5. Quais práticas (metodologia\ instrumentais\formas de participação dos usuários e avaliação das atividades) tem adotado, no seu cotidiano profissional para a realização do Trabalho Social com Família no PAIF?
- 3.6. Qual a periodicidade dessa ações de forma individual e de forma coletiva?
- 3.7. Na sua prática profissional consegue identificar potencialidades na execução do trabalho social com família? Fale sobre isso.
- 3.8. Quais os desafios na execução do trabalho social com família nesse território?
- 3.9. Na sua opinião, o que precisaria ser feito para superar tais desafios e aperfeiçoar o trabalho social com família?
- 3.10. Qual sua compreensão de família? O que é família pra você? Como percebe as família atendidas no PAIF? (Dinâmicas familiares, perfis, conflitos, necessidades, desafios).
- 3.11. Caso achar necessário acrescentar algo a sua entrevista, sinta-se à vontade.

## APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA II

**PÚBLICO ALVO:** Responsável familiar (das famílias acompanhadas por no mínimo 5 anos no PAIF)

### 1. IDENTIFICAÇÃO:

Nome:

Idade:

Etnia\raça\cor: ( ) Branco ( ) Pardo ( ) Preto ( ) Amarelo ( ) Indígena ( ) Cigano ( )

Outros: \_\_\_\_\_

Gênero: nomenclaturas atuais

Religião:

Escolaridade: Ocupação:

Composição familiar: (quantidade e quais os vínculos)

Renda familiar:

Local de moradia: Bairro \ Localidade\Comunidade Tempo de moradia:

Condições de habitação: ( ) própria ( ) alugada ( ) cedida ( ) outros ( ) alvenaria ( ) taipa ( ) barraco ( ) outros ( ) quantos cômodos ( ) possui banheiro ( ) dentro ou fora da casa ( ) rede de energia ( ) rede de água ( ) coleta de lixo ( ) saneamento básico ( ) fossa

Participa de algum grupo político\social: ( ) igreja ( ) associações ( ) partido ( ) sindicato ( ) movimento de bairro ( ) conselho ( ) outros

### 2. SOBRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SUAS

- 2.1. O que entende por Assistência Social? Fale um pouco
- 2.2. Como tomou conhecimento da Política de Assistência Social?
- 2.3. Que motivos lhe levaram a recorrer\buscar a Política de Assistência Social? (Quais as “necessidades” dos usuários)
- 2.4. O que significa o CRAS para você?
- 2.5. Como foi a acolhida\atendimento quando chegou a primeira vez ao CRAS?
- 2.6. Participa de algum programa ou projeto social do governo de transferência de renda? ( ) BPC ( ) PBF ( ) Auxílio Gás ( ) Programa Pé de Meia ( ) Criança feliz
- 2.7. Qual o significado dessa renda para você e sua família?
- 2.8. Como utiliza essa renda?

### 3. INSERÇÃO E ACOMPANHAMENTO NO PAIF

- 3.1. Sabe o que significa PAIF?
- 3.2. Qual tempo de inserção e acompanhamento no PAIF?
- 3.3. Que motivos levaram você a participar do PAIF? E o que lhe faz permanecer?
- 3.4. Quais as atividades desenvolvidas no PAIF, quem define essas atividades? De quais participa? Com que frequência participa? Fale um pouco sobre elas. Como se sente?
- 3.5. Quais profissionais realizam as atividades do PAIF?

3.6 Como você avalia o PAIF? (Atividades realizadas)

3.7 Na sua opinião, quais os desafios para sua participação e o que poderia ser feito para aperfeiçoar as ações do PAIF?

3.8. Como era sua vida antes e depois da inserção no PAIF? O que significa família para você? Quem faz parte da sua família? E porque assim?

3.9. Como percebe a vida de sua família depois de participar as atividades do PAIF? (Identificar se a entrevistada conseguiu identificar a superação de situação de fragilidade na sua família após participação no PAIF)

## APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Caro participante:

Gostaríamos de convidá-lo a participar como voluntário da pesquisa intitulada **AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE DO SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA NO CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL JACARECANGA EM FORTALEZA - CEARÁ**, que se refere a dissertação de Leiliane Martinz de Oliveira, no Mestrado Profissional de Avaliação de Política Pública – MAPP da Universidade Federal do Ceará- UFC, tendo como professora orientadora Dra. Leila Maria Passos de Souza Bezerra.

O objetivo principal deste estudo constituem-se em: avaliar a experiência do trabalho social com às famílias acompanhadas em um Centro de Referência da Assistência Social - CRAS de Fortaleza-Ceará, a partir do olhar das famílias que são acompanhada há no mínimo cinco anos e dos profissionais com experiência na Proteção Social Básica-PSB, técnicos e gestores, que tenham também no mínimo cinco anos de experiência.

Para tanto, a pesquisa terá como técnica de coleta de dados a observação simples, com suporte no diário de campo, bem como entrevista semiestruturada, com a utilização de gravador, caso seja permitida pelos sujeitos pesquisados. Seu nome não será utilizado em qualquer fase da pesquisa, o que garante o anonimato, e a divulgação dos resultados será feita de forma a não identificar os voluntários. Não será cobrada nada; não haverá gastos nem riscos na sua participação neste estudo; não serão previstos ressarcimentos ou indenizações. Gostaríamos de deixar claro que sua participação é voluntária e que poderá recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, ou ainda descontinuar sua participação se assim o proferir, sem penalização alguma ou sem prejuízo ao seu cuidado. Desde já agradecemos sua atenção e participação e colocamo-nos a disposição para mais informações.

Este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido será impresso em duas vias. Uma ficará com o pesquisador e a outra com os/as sujeitos/as de pesquisa. Em caso de dúvidas e outros esclarecimentos sobre esta pesquisa você poderá entrar em contato com Leiliane Martinz de Oliveira, telefone(85) 98879-4857, e-mail: [leilianemartinz@gmail.com](mailto:leilianemartinz@gmail.com).



Eu \_\_\_\_\_  
RG\CPF \_\_\_\_\_ confirmo que Leiliane Martinz de Oliveira  
explicou-me os objetivos desta pesquisa, bem como a forma de participação. Eu li e  
compreendi este Termo de Consentimento, portanto, eu concordo em participar como  
voluntario desta pesquisa.

Fortaleza – CE, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2024.

\_\_\_\_\_  
(Assinatura do voluntário)

\_\_\_\_\_  
(Assinatura do pesquisador)