



UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO – UFMA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE SERVIÇO SOCIAL

Rafaela Pereira Borges

O TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS REALIZADO NO BRASIL E NO
MARANHÃO: um estudo a partir da plataforma Monitora SUAS/Censo SUAS

São Luís
2025

Rafaela Pereira Borges

O TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS REALIZADO NO BRASIL E NO
MARANHÃO: um estudo a partir da plataforma Monitora SUAS/Censo SUAS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Serviço Social da Universidade Federal
do Maranhão, Campus Bacanga, como requisito
parcial para obtenção do título de bacharel em
Serviço Social, sob a orientação da Prof.^a Dr.^a
Maria Jacinta Carneiro Jovino da Silva.

Aprovado em _____ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Dr.^a Maria Jacinta Carneiro Jovino da Silva (Orientadora)
(DESES / UFMA)

Prof^a Dr.^a Maria Leidinalva Batista Miranda
(DESES / UFMA)

Prof^a Dr.^a Annova Miriam Ferreira Carneiro
(DESES/ UFMA)

São Luís
2025

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha família, especialmente à minha mãe, Benta de Fátima, por todo o apoio e confiança e as minhas irmãs, Daniele e Gabrieli, pelos momentos vividos e o apoio. Sou grata por terem acreditado em mim mesmo quando eu não me via capaz, por nunca terem permitido que eu desistisse. E a você mãe por oferecer um colo nos momentos difíceis e por compartilhar sorrisos nos momentos felizes, esse diploma é tão seu quanto meu.

Agradeço à minha orientadora, Professora Maria Jacinta Carneiro Jovino da Silva, que foi fundamental no meu desenvolvimento acadêmico, oferecendo apoio, orientação, estímulo e ensinamentos. Por meio de sua dedicação e contribuições criteriosas, me tornei a profissional que sou hoje. Obrigado por acreditar em meu potencial desde o início e por cada momento compartilhado nessa jornada.

A todas as professoras do curso de Serviço Social, que tiveram papel imprescindível em minha formação acadêmica, deixo meu sincero agradecimento. Em especial, agradeço às professoras Maria Jacinta, Carla Serrão e Zaira Sabry por acreditarem tão fielmente em mim.

Aos meus colegas de curso, especialmente a Byanca, Mikaele, Nycolle e Ianca, agradeço pelas conversas, expectativas e medos compartilhados. Vocês formaram meu “grupinho” de trabalhos e estudos e, acima de tudo, mostraram que eu nunca estava sozinha, tornando esses anos muito mais leves. Mas agradeço principalmente por serem minhas amigas.

A Luís, agradeço pelo apoio e pela ajuda durante esse processo, por ouvir meus desabafos e por me ensinar a importância de pedir ajuda. Obrigado por estar ao meu lado e por acreditar em mim mais do que eu mesma um dia acreditei.

Por fim, agradeço aos membros do Projeto de Pesquisa “Trabalho Social com Famílias na Proteção Social Básica do Suas: conteúdos, estratégias e significados” pelos momentos e conhecimentos compartilhados. Sem essa experiência, este trabalho jamais existiria.

Obrigada

[...] tudo isso se tornou parte da minha vida; não poderia deixar
tudo isso sem chorar, sem compreender que era parte de mim
que ficava com eles todos.

Livro do Desassossego (Fernando Pessoa)

RESUMO

A Política de Assistência Social (PAS) no Brasil configura-se como um importante instrumento de promoção do bem-estar e de garantia dos direitos dos cidadãos, especialmente daqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade. Nesse cenário, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) desponta como o principal serviço da proteção social básica, atuando de forma proativa, preventiva e protetiva. A implantação do PAIF constitui um avanço significativo na política de assistência social brasileira, evidenciado pela abrangência e continuidade permanente de suas ações. O estudo foi conduzido a partir de uma abordagem qualitativa, utilizando pesquisa bibliográfica e documental, e quantitativa através de dados coletados da Plataforma Monitora SUAS, o Censo SUAS e dos Relatórios de Gestão da Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social (SEMCAS). E tem como objeto a análise das ações desenvolvidas pelo PAIF no âmbito dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) do Brasil. Ao investigar as práticas da equipe técnica e os documentos orientadores que regem o funcionamento do PAIF e do CRAS, busca-se compreender as ações desenvolvidas pelo Serviço, tendo como referência a dimensão proativa, preventiva e protetiva junto às famílias do território do CRAS.

PALAVRAS-CHAVE: Proteção social básica. Família. PAIF. Trabalho social com famílias.

ABSTRACT

The Social Assistance Policy (PAS) in Brazil is an important instrument for promoting well-being and guaranteeing the rights of citizens, especially those in vulnerable situations. In this scenario, the Family Protection and Comprehensive Care Service (PAIF) stands out as the main service for basic social protection, acting in a proactive, preventive and protective manner. The implementation of the PAIF represents a significant advance in Brazilian social assistance policy, evidenced by the scope and ongoing continuity of its actions. The study was conducted from a qualitative approach, using bibliographic and documentary research, and quantitative through data collected from the SUAS Monitor Platform, the SUAS Census and the Management Reports of the Municipal Secretariat for Children and Social Assistance (SEMCAS). The objective is to analyze the actions developed by PAIF within the scope of the Social Assistance Reference Centers (CRAS) of Brazil. By investigating the practices of the technical team and the guiding documents that govern the functioning of PAIF and CRAS, we seek to understand the actions developed by the Service, taking as a reference the proactive, preventive and protective dimension with the families in the CRAS territory.

KEYWORDS: Basic social protection. PAIF. Social work with families.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01	Quantitativo das unidades CRAS próprios da gestão municipal, alugados ou cedidos no Brasil no período de 2022 e 2023	84
GRÁFICO 02	Comparativo da capacidade de referenciamento às famílias nos territórios de abrangência dos CRAS no Brasil no período de 2022 e 2023.....	85
GRÁFICO 03	Total de pessoas que regularmente participam de atendimentos coletivos realizados pelo PAIF no Brasil no período de 2022 e 2023.....	87

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01	Quantidade de famílias atendidas pelo PAIF como beneficiárias do PBF e BPC no Brasil no período de 2022 e 2023.....	88
QUADRO 02	Atividades particularizadas realizadas pelo PAIF no Brasil no período de 2022 e 2023.....	90
QUADRO 03	Atividades de Acompanhamento realizadas pelo PAIF Brasil no período de 2022 e 2023	91
QUADRO 04	Atividades com grupos de famílias realizadas pelo PAIF no Brasil, no período de 2022 e 2023.....	92
QUADRO 05	Principais temáticas abordadas durante atividades coletivas com famílias pelo PAIF, no Brasil, em 2022 e 2023.....	93
QUADRO 06	Elaboração de registros realizados pelo PAIF no Brasil, no período de 2022 e 2023.....	94
QUADRO 07	Atividades de encaminhamento de famílias realizadas pelo PAIF Brasil, no período de 2022 e 2023.....	95
QUADRO 08	Atividades relacionadas a Violação de Direitos realizadas pelo PAIF no Brasil no período de 2022 e 2023.....	96
QUADRO 09	Atividades de atendimento e encaminhamentos com famílias realizadas pelo PAIF, no Maranhão, no período de 2022 e 2023.....	99
QUADRO 10	Atividades realizadas pelo PAIF em São Luís - MA no período de 2022 e 2023.....	112

LISTA DE ABREVIATURAS

BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BPC	Benefícios de Prestação Continuada
CEBAS	Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social
Centro POP	Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNEAS	Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DF	Distrito Federal
DRU	Desvinculação de Receitas da União
FEBEM	Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNABEM	Fundação para o Bem-Estar do Menor
IAP	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IDG-SUAS	Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MA	Maranhão
MAS	Ministério de Assistência Social

MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MEI	microempreendedores individuais
MESA	Ministério Especial de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MP	Medida Provisória
MPAS	Ministério da Previdência Social e Assistência Social
MPF	Ministério Público Federal
NAF	Programa Núcleo de Apoio à Família
NOB	Norma Operacional Básica
NRF	Novo Regime Fiscal
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	organizações não-governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Organizações Sociais
OSCIP	Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF	Programa Bolsa Família
PCF	Programa Criança Feliz
PEC	Projeto de Lei Complementar
PEI	Planejamento Estratégico Institucional
PENSSAN	Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIS	Programa de Integração Social
PLC	Projeto de Lei de Conversão
PNAIF	Plano Nacional de Atendimento Integrado à Família

PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNBEM	Política Nacional de Bem-Estar do Menor
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSB	proteção social básica
PSE	proteção social especial
PT	Partido dos Trabalhadores
PTR	Programas de Transferência de Renda
SAS	Secretaria de Assistência Social
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEMCAS	Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TSF	Trabalho Social com Famílias

SUMÁRIO

01	INTRODUÇÃO.....	13
02	A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA E A ATENÇÃO À FAMÍLIA	16
2.1	A Trajetória da Política de Assistência Social no Brasil: das primeiras medidas de proteção à condição de política pública	17
2.2	A família: diferentes perspectivas, complexidade e mudanças.....	49
2.3	A família na Política de Assistência Social: os documentos oficiais e a centralidade na família	63
03	O TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS desenvolvido pelo PAIF no Brasil e no Maranhão: um estudo com base nas informações da Plataforma Monitora SUAS e do Censo SUAS/MDS.....	67
3.1	O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Trabalho Social com Família na proteção social básica do SUAS.....	67
3.2	O Trabalho Social com Famílias desenvolvido pelo PAIF no Brasil: um estudo a partir da Plataforma Monitora SUAS nos de 2022 e 2023.....	81
3.3	O Trabalho Social com Famílias desenvolvido pelo PAIF no Maranhão e em São Luís - MA: breves considerações a partir da Plataforma Monitora SUAS e dos relatórios de gestão da SEMCAS dos anos de 2022 e 2023.....	97
04	CONCLUSÃO.....	101
	REFERÊNCIAS.....	104

01. INTRODUÇÃO

A escolha deste objeto de estudo originou-se de um projeto de iniciação científica realizado entre 2022 e 2023, voltado à análise do pluralismo de bem-estar e do familismo na política de assistência social brasileira. E, posteriormente, aprofundado no Plano de Trabalho executado em 2023 e 2024, que analisa as práticas do PAIF nos CRAS da Vila Bacanga e do Anjo da Guarda, no município de São Luís - MA, com enfoque nos conteúdos, processos metodológicos e ações de caráter protetivo e preventivo. Entretanto, o interesse por esta temática (Política de Assistência Social e Família) teve início ao longo da disciplina de Fundamentos Históricos e Teórico Metodológicos do Serviço Social II, durante a qual obteve o primeiro contato com as temáticas de Família e Política de Assistência Social.

Ao longo dos últimos 3 anos desta graduação e dos estudos realizados pelo grupo de pesquisa Trabalho Social com Famílias, observamos que ainda se mantém uma idealização nas expectativas atribuídas à família. Comumente, acredita-se que ela deve ser a principal provedora das necessidades e do sustento, funcionando como um espaço de proteção, afeto, formação de identidades, estabelecimento de vínculos de pertencimento, promoção da inclusão social e oferta de cuidados, especialmente em momentos de vulnerabilidade. Essa visão pressupõe que tais funções dependam exclusivamente dos membros familiares, desconsiderando a possibilidade de que possam ocorrer intervenções ou que sejam necessárias condições externas. Dessa forma, acaba-se atribuindo à família a responsabilidade única por comportamentos considerados fora do padrão, pela incapacidade de prover o sustento e pelas vulnerabilidades experimentadas.

Ademais, ao estudar a trajetória histórica da Assistência Social no Brasil, notamos que esta reflete um longo processo de transformações estruturais e conceituais, resultante das mudanças políticas, econômicas e sociais que moldaram a sociedade brasileira ao longo dos séculos. Inicialmente fundamentada na caridade e na filantropia, a assistência social foi, por muito tempo, caracterizada por práticas assistencialistas que reforçavam relações de poder e dependência. Apenas com a Constituição Federal de 1988 e a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, a assistência social foi formalmente reconhecida como política pública e parte integrante da Seguridade Social, rompendo com o modelo anterior e estabelecendo princípios de descentralização, participação social e universalidade dos direitos.

De acordo com o artigo 226 da Constituição Federal de 1988, a família é considerada um elemento central na sociedade, desempenhando um papel fundamental na garantia dos

direitos de crianças, adolescentes, jovens e idosos, pois tem a responsabilidade de assisti-los, criá-los e educá-los. Além disso, esse entendimento estabelece a centralidade na família para formulação e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos no âmbito da Assistência Social (PNAS, 2004, p.33). Nessa nova dinâmica, as famílias passaram a ter maior destaque e ser requisitadas para participar das ações do Estado. Entretanto, apesar dessa centralidade representar um avanço significativo na relação da política com a família, na realidade tem acarretado na responsabilização da família pela proteção social dos seus membros.

No âmbito da proteção básica da Política de Assistência Social, o PAIF emerge como o principal serviços da assistência social, estruturado para fortalecer as funções protetivas da família, prevenir a ruptura de vínculos e promover o acesso a direitos, atuando por meio de ações de caráter proativa, preventiva e protetiva. Desse modo, o PAIF consiste no próprio trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de desenvolver potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Ao desenvolver o trabalho social com famílias, o PAIF deve ter como base a centralidade na família, reforçada com o eixo estruturante do SUAS, com a denominação de *matricialidade sociofamiliar*. As ações do PAIF devem ter foco na família, visto que ela, por ser a primeira instituição que as pessoas são vinculadas, deve garantir a proteção social aos indivíduos, principalmente aos que vivenciam situações de maior vulnerabilidade. Contudo, é necessário que essas famílias sejam protegidas pelo Estado, para que possam desempenhar sua função protetiva. Mediante ao exposto, as ações que materializam os objetivos do PAIF, e por sua vez o trabalho social com famílias, são: acolhida, oficinas com famílias, ações comunitárias, ações particularizadas, encaminhamentos (Brasil, 2012b, p.14).

Este trabalho objetiva compreender as ações desenvolvidas pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), tendo como referência a dimensão proativa, preventiva e protetiva junto às famílias do território do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Desse modo, buscamos com esta pesquisa compreender a política de assistência social como direito do cidadão e dever do Estado; analisar os documentos orientadores do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e do CRAS; estudar uma concepção de família, na perspectiva teórico-crítica, a partir da sociedade brasileira; identificar e analisar as ações (individualizadas, coletivas e comunitárias) do (PAIF), realizadas pela equipe técnica do CRAS no Brasil, tendo como parâmetro as dimensões proativa, preventiva e protetiva; e apreender o modo como o TSF do PAIF

contribui para ampliar a autonomia e a capacidade protetiva das famílias atendidas e acompanhadas pelo PAIF.

A metodologia utilizada seguiu uma abordagem qualitativa e quantitativa, durante a qual foi realizada inicialmente uma pesquisa bibliográfica e documental. A primeira foi realizada em decorrência da necessidade de esclarecer os elementos essenciais que possibilitam a compreensão do nosso objeto de estudo e entender como esse conteúdo se integra e se manifesta tanto no discurso quanto nas estratégias de intervenção do PAIF dentro da Política de Assistência Social. Durante o desenvolvimento da pesquisa e a organização dos dados coletados, procedemos a uma análise do conteúdo presente em documentos, artigos, capítulos de livros e teses. Para posteriormente examinar os documentos oficiais da Política de Assistência Social, optamos por utilizar a pesquisa documental como a modalidade metodológica adequada. Foram utilizados como base os três volumes das Orientações Técnicas do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), que são: "Orientações Técnicas: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF, Vol. 01"; "Orientações Técnicas: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF, Vol. 02"; e "Fundamentos ético políticos e rumos teórico-metodológicos para fortalecer o Trabalho Social com Famílias na Política Nacional de Assistência Social"

Além disso, posteriormente buscamos dados relativos ao Trabalho Social com Famílias no PAIF nas bases do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com destaque para a plataforma Monitora SUAS e os Censos SUAS dos anos de 2022 e 2023, bem como dos relatórios anuais da SEMCAS referentes ao mesmo período. Essa abordagem metodológica revisada permitiu uma análise comparativa que evidenciou tanto a continuidade quanto às eventuais alterações nas ações do PAIF, proporcionando uma visão crítica e atualizada sobre o objeto de estudo. No entanto, constatamos que há uma quantidade significativamente maior de dados sistematizados sobre a execução do PAIF em nível nacional do que em âmbito estadual. Especificamente no Maranhão, não existem informações organizadas de forma detalhada e padronizada sobre a implementação do serviço, o que limita a possibilidade de análises mais aprofundadas sobre a realidade local.

Inicialmente, a proposta da pesquisa incluía uma terceira etapa, que consistiria na realização de uma pesquisa empírica junto às equipes técnicas dos CRAS da Vila Bacanga, em São Luís - MA. O objetivo era obter dados primários para compreender, de forma mais detalhada, as estratégias adotadas no atendimento às famílias referenciadas, com foco na dimensão preventiva e protetiva do PAIF. No entanto, essa etapa não pôde ser realizada devido à ausência de resposta ao ofício enviado à Secretaria Municipal da Criança e

Assistência Social (SEMCAS), o que inviabilizou a autorização para o acesso aos profissionais e às informações necessárias.

Os resultados desta pesquisa estão estruturados em dois capítulos, subdivididos em tópicos para melhor compreensão do tema abordado. No primeiro capítulo, busca-se traçar um histórico da assistência social no Brasil, desde suas origens até o contexto atual, bem como realizar um estudo do conceito de família, abordando diferentes vertentes e relacionando-o com o sistema de proteção social instaurado no país. No último capítulo, o foco recai sobre a discussão acerca do trabalho social com famílias realizado no âmbito do PAIF, abrangendo sua definição, objetivos, ações, estrutura e pressupostos metodológicos. Neste capítulo, são apresentados os dados coletados sobre o serviço e suas ações no Brasil referentes ao período de 2022 e 2023, além das discussões relativas aos resultados obtidos.

02. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA E A ATENÇÃO À FAMÍLIA

Compreender a Política de Assistência Social no Brasil, como política pública e parte da seguridade social, exige que sejam resgatadas alguns elementos da trajetória da assistência aos mais empobrecidos e necessitados deste país. Partiremos de algumas experiências pioneiras de assistência, na forma de caridade e de filantropia, ainda não configuradas como medidas de proteção social, para avançarmos ao período em que o Estado passa a assumir a assistência social, até chegarmos à Constituição Federal de 1988, que passou a defini-la como política pública, dever do Estado e direito do cidadão.

A partir da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, regulamentou-se a assistência social como política pública, rompendo com o modelo assistencialista e filantrópico anterior, e estabelecendo princípios de descentralização, participação social e universalidade dos direitos. A LOAS estruturou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), posteriormente consolidada com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que organiza a gestão, os serviços, os programas e os benefícios socioassistenciais em níveis de proteção básica e especial. Nesse contexto, a família adquire maior destaque na política de assistência social, passando a ser considerada público alvo e unidade central da elaboração e execução dos serviços e projetos no âmbito da assistência.

Neste primeiro capítulo, abordamos inicialmente no primeiro item a trajetória histórica da política de assistência social no país desde suas bases caritativas e filantrópicas até a atualidade, de modo a compreender os diversos fatores históricos, políticos e sociais, que moldaram a forma como a proteção social é estruturada no país. Além de compreender essa trajetória, no segundo item buscou-se realizar um estudo do conceito de família, que ao longo do tempo, passou por transformações significativas, deixando de ser vista apenas sob uma perspectiva tradicional e assumindo diversas configurações. Essas mudanças impactam diretamente as estratégias e diretrizes adotadas pelo sistema de proteção social, que busca atender às demandas da população em sua diversidade.

Dessa forma, este capítulo tem como objetivo apresentar um panorama histórico da assistência social no Brasil, ressaltando seus principais marcos, e aprofundar a compreensão sobre o conceito de família, explorando diferentes abordagens teóricas e sua relação com a política de assistência social implementadas no país.

2.1 A Trajetória da Política de Assistência Social no Brasil: das primeiras medidas de proteção à condição de política pública.

A política de assistência social no Brasil passou por um longo processo de evolução e mudanças de concepção, resultado das transformações políticas, econômicas e sociais ocorridas ao longo do tempo, desde o período colonial. As demandas por direitos e proteção social só se tornaram demandas para o Estado quando as determinações estruturais e conjunturais nos processos econômicos e políticos permitiram que essas demandas emergissem como expressão da questão social, trazidas à esfera pública, gerando a necessidade de respostas por parte do Estado brasileiro. Entretanto, as primeiras formas de assistência ocorreram através de ações de caridade implementadas por instituições religiosas, especialmente pela Igreja Católica. Depois, surgiram as organizações privadas de caráter filantrópico e /ou caritativo, com a contribuição dos senhores de terra e de outras posses, que desenvolviam ações assistenciais direcionadas aos segmentos populacionais considerados pobres, sem recursos ou condições de trabalho.

Durante os séculos XVI ao XIX, a caridade era vista como um ato voluntário e motivado por preceitos morais, religiosos e pela necessidade de “salvar almas”, sendo considerado como dever cristão. As ações de assistência desenvolvidas nesse período se restringiam aos denominados pobres, sem recursos ou condições de trabalhar, e direcionadas a segmentos diversos da população como: órfãos, viúvas, enfermos e idosos. Segundo Faleiros (1997, p. 8), a filantropia, como uma forma de ação privada, voluntária e clientelista, "surge na relação entre grupos ou classes dominantes e dominadas como doação do supérfluo dos ricos aos pobres, tratando-se, pois, de uma relação de poder através da doação".

A pobreza, nesse contexto, era vista como um atributo individual, sendo associada à falta de esforço pessoal para superá-la. Assim, os pobres eram frequentemente responsabilizados pela situação de miséria em que se encontravam, “[...] considerados como grupos especiais, párias da sociedade, frágeis ou doentes. A assistência se mesclava com as necessidades de saúde, caracterizando o que se poderia chamar de binômio de ajuda médico-social” (Sposati et al., 2007, p. 42). Para Pochmann (2004, p. 7), nesse momento histórico, “a questão social não apareceu concretamente como um problema à nação, quando muito, como um caso de polícia às elites, a ser enfrentado pela repressão e autoritarismo das forças públicas e privadas”.

Desse modo, a assistência social é tradicionalmente:

Compreendia a concessão de auxílios materiais e financeiros e a prestação de serviços. Executada de forma empírica, por pessoas ou organizações, com recursos próprios ou fundos resultantes de doações, visava a atender às camadas mais pobres

em suas necessidades primárias. [...] cumpria, em consequência, tão somente a função de prover bens e serviços com a preocupação de melhorar ou aliviar a situação de pobreza sem alterar a estratificação social. [...] Por outro lado, os fundamentos da assistência à pobreza repousavam mais num dever ético-religioso do que no reconhecimento de direitos do assistido. (Sposati, 1995, p. 56).

Ao longo da República Velha (1889-1930), o Estado brasileiro ainda era dominado por interesses oligárquicos, voltados principalmente para a manutenção da ordem social e o controle das classes mais pobres. Segundo Mestriner (2001), neste período, as organizações sociais no Brasil praticavam uma filantropia higiênica, fundamentada na regulação médico-religiosa, as ações sociais eram pautadas pela assistência, prevenção e segregação, com atendimento especializado de acordo com as necessidades de cada grupo: crianças, adolescentes, pessoas com deficiência, idosos.

A partir de 1930, a transição do sistema de produção agroexportador para o modelo urbano-industrial, trouxe profundas repercussões sociais, ampliando as desigualdades e evidenciando as remanescentes estruturas herdadas do sistema escravocrata. O processo intensivo de urbanização e industrialização gerou uma nova dinâmica social, o êxodo rural em massa levou milhares de trabalhadores do campo para as cidades, criando uma nova classe de proletários urbanos que viviam em condições precárias, sem acesso a serviços básicos de saúde, educação, moradia e saneamento básico. O agravamento da pobreza urbana e a precarização das condições de trabalho e a dificuldade de inserção no mercado formal de emprego pressionaram o Estado a tomar medidas mais amplas para lidar com as expressões da questão social.

Esse processo de mudança se intensifica a partir do desenvolvimento industrial iniciado durante o Estado Novo. Nesse período, que marca a fase inicial do capitalismo monopolista brasileiro, observa-se a submissão do Estado à ordem econômica vigente, no sentido da “integração do mercado interno e do desenvolvimento da industrialização, mantendo a economia de exportação de produtos agrícolas, sem romper a dependência dos países centrais” (Faleiros, 2000, p. 46).

O estabelecimento da intervenção estatal no enfrentamento das expressões da questão social acarretou uma mudança na forma de compreender e conceber o trabalho e as vulnerabilidades a que estão submetidas as massas da classe trabalhadora. Nas palavras de Souza (2018), o Estado passou a realizar uma nova forma de gestão do social, consolidando sua intervenção pela via do trabalho.

As instituições que foram criadas nesse contexto tinham como objetivo a regulamentação das relações trabalhistas e a implantação de políticas sociais voltadas para

grupos específicos, como os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), instituídos a partir da década de 1930. Esses institutos fragmentavam a proteção social em categorias profissionais, atendendo trabalhadores urbanos vinculados formalmente ao mercado de trabalho, como comerciários, bancários, ferroviários e marítimos. Trabalhadores rurais e domésticos, por outro lado, foram excluídos dessas proteções. O modelo Populista de assistência social era caracterizado por fragmentação em categorias de trabalhadores, restrições e desigualdade na concessão de benefícios, em troca do controle sobre as organizações sindicais e o movimento político dos trabalhadores (Faleiros, 2000, p. 46).

A Previdência Social no Brasil começou a ser estruturada no início do século XX, com a criação do *Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAP)* em 1930, responsável pela concessão de aposentadorias e pensões aos trabalhadores. Em 1933, o sistema foi ampliado e unificado com a criação do *Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)*, que proporcionava benefícios para trabalhadores formalmente registrados. No Brasil, os direitos trabalhistas começaram a ser formalmente reconhecidos com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943, embora o movimento para a criação de direitos trabalhistas e uma previdência social tenha se iniciado antes disso. Dentre as principais conquistas, a CLT estabelecia: a jornada de trabalho limitada, descanso semanal remunerado, férias anuais remuneradas, licença-maternidade e proteção contra dispensa arbitrária ou sem justa causa.

Segundo Mestriner, a assistência social no Brasil, antes da criação de um sistema formal, estava à mercê de iniciativas privadas, filantrópicas e de caridade, com um papel secundário das famílias, em um contexto onde o Estado não assumia a responsabilidade diretamente. A assistência social ainda não tinha a formalização necessária para ser considerada um direito público, sendo relegada à atuação de organizações de beneficência. Naquele contexto, a assistência social, a educação e a saúde pública continuavam sob a responsabilidade de organizações privadas, filantrópicas, de caridade ou da própria família, pois o Estado não assumia diretamente. Assim, o conceito de assistência social ainda não estava plenamente consolidado como um direito do cidadão, uma vez que o Estado não desempenhava um papel ativo na sua provisão.

Entretanto, em 1938, foi iniciado um processo de centralização da assistência social no âmbito federal, com o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), considerado por Mestriner (2001, p. 56) como “a primeira grande regulamentação da assistência social no país”. O CNSS atuava como um órgão cooperativo ligado ao Ministério da Educação e Saúde. Sua função principal era definir critérios e deliberar sobre as concessões de auxílios e subvenções do governo federal a organizações privadas de assistência social, frequentemente

associadas à Igreja Católica, e caracterizadas por suas práticas filantrópicas e caritativas. Desse modo, o governo Vargas “inaugura um pacto com as elites e instala uma legislação de controle sobre a assistência social” (Mestriner, 2001, p. 58). Ademais, o Estado passou a regulamentar, definir prioridades e supervisionar as ações desenvolvidas por essas entidades e a incentivar a ampliação do número de organizações privadas de filantropia. Porém, o Estado ainda não assumia a responsabilidade direta com as ações da Assistência Social.

O processo de regulamentação das relações de trabalho no Brasil, iniciado com a ascensão do governo de Getúlio Vargas (1930-1945), tinha como objetivo principal transformar a luta de classes em colaboração de classes. As políticas sociais eram utilizadas como uma forma de controlar e pacificar as demandas das classes trabalhadoras, que vinham se organizando em sindicatos e movimentos sociais. O controle estatal sobre os sindicatos e sobre os próprios institutos de previdência visava, em parte, neutralizar qualquer movimento de contestação ao regime. A estratégia adotada era legalista, com a tentativa de interferir autoritariamente, por meio da legislação, para evitar conflitos sociais. Essa abordagem buscava mediar as tensões entre trabalhadores e empregadores, promovendo soluções que favorecessem a harmonia social e a estabilidade econômica, sob a forte intervenção do Estado.

Ainda que os trabalhadores tenham obtido conquistas no âmbito do trabalho, como a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), não foi o suficiente para o Estado voltar sua atenção para os direitos de todos. Em contrapartida, aqueles que não possuíam vínculo formal com o mercado de trabalho deveriam acessar os serviços da assistência social, através de entidades filantrópicas e religiosas, consequentemente ofertada aos mais pobres a partir da concepção de favor, doação e ajuda, da caridade e da filantropia.

O Estado passa a exercer um sistema de dupla regulação: os trabalhadores do mercado formal pela previdência social e aos do exército de reserva pela via da benemerência e da filantropia. [...] Não há, portanto, como analisar a questão da proteção social e, por conseguinte, da assistência social, desatrelada da questão do trabalho (Mestriner, 2001, p. 100-101).

Assim, a proteção social desse período pode ser compreendida à luz do conceito de cidadania regulada, que, segundo Santos (1987, p. 68), tem suas raízes não em um conjunto de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional. O reconhecimento da cidadania passou a depender do reconhecimento formal, pelo Estado, da profissão exercida pelo indivíduo e do vínculo empregatício formalizado em carteira de trabalho. Aqueles que desempenhavam atividades não regulamentadas por lei, como trabalhadores rurais e

domésticos, foram colocados em uma condição de "pré-cidadania". Assim, o critério fundamental para acessar direitos era o lugar que o indivíduo ocupava no sistema produtivo.

Naquele contexto, o sistema de proteção social brasileiro que se materializava tinha como base o modelo corporativo. Por isso, a cobertura da proteção social ao indivíduo e sua família passou a depender da sua inserção no mercado de trabalho, de modo que a Carteira de Trabalho passou a ser o documento comprobatório da cidadania no Brasil.

Em relação a lógica corporativa, nesse regime, as pessoas têm acesso aos direitos, que lhe garantem proteção social, a partir de sua inserção no mundo do trabalho, havendo apenas uma diferenciação do *status* ocupacional, aspecto que reforça o individualismo e a desigualdade.[...] Se esta inserção ocorre mediante o pertencimento a uma determinada profissão de *status* e poder aquisitivo, que tem capacidade de garantir renda satisfatória, a relação com a proteção social será obviamente mais satisfatória., *já que existe a prevalência do sistema métrico* (Souza, 2018, p. 24).

A Legião Brasileira de Assistência (LBA), fundada em 1942, foi a maior instituição estatal de assistência social no Brasil, de âmbito nacional, com o objetivo de prestar assistência às famílias dos Pracinhas brasileiros, soldados que serviram durante a Segunda Guerra Mundial. A força de trabalho da instituição era predominantemente feminina, originada a partir da mobilização privada de mulheres da elite (Silva, 2018). A coordenação da LBA ficou sob a responsabilidade da primeira-dama, Darcy Vargas, justificando o "primeiro-damismo" nas instituições estatais de assistência social. Quando instituída, a LBA era vinculada ao Ministério da Justiça e Assuntos Internos, operando em nível federal e mantendo presença estrutural em vários estados do país. Entre 1945 e 1964, a LBA passou por transformações significativas, evoluindo de um comitê de apoio em tempos de guerra a priorizar a defesa da maternidade e da infância, ao mesmo tempo em que ampliou seu foco de atuação para abranger famílias, idosos, jovens, gestantes e lactantes.

Os serviços prestados pela instituição estavam frequentemente entrelaçados com agendas políticas, mecanismos de apoio e conveniências. O objetivo era legitimar a autoridade do Estado entre populações empobrecidas por meio de uma série de intervenções caracterizadas por uma ênfase acentuada no bem-estar e na caridade (Faleiros, 2000), reforçando a lógica da tutela, do favor e do clientelismo nas interações entre o Estado e a sociedade. A LBA frequentemente firmava convênios com entidades privadas, como organizações filantrópicas, religiosas, e ONGs, para ampliar sua atuação no atendimento às populações carentes. Esses convênios permitiam que a LBA repassasse recursos financeiros ou materiais para essas instituições, que, por sua vez, executavam programas de assistência social em diversas áreas, como saúde, educação, habitação e alimentação. Esses convênios tinham um caráter assistencialista e, muitas vezes, eram utilizados para suprir a ausência de

uma rede pública mais estruturada, sendo a participação do Estado indireta, através do repasse de recursos. Assim, as instituições privadas (muitas delas religiosas e caritativas) eram responsáveis pela execução direta dos serviços, com supervisão mínima ou indireta do Estado

O período de 1945 a 1964 no Brasil, conhecido como República Populista ou Quarta República, marcou a transição do Estado Novo para um regime democrático, caracterizado por eleições diretas, maior participação política e avanços econômicos significativos. Em 1945, o Estado Novo, regime autoritário liderado por Getúlio Vargas desde 1937, chegou ao fim. Pressionado por forças políticas opositoras e por um contexto internacional favorável à democracia, Vargas foi deposto, e o país iniciou um processo de redemocratização. Nesse período, os cidadãos brasileiros voltaram às urnas para escolher seu próximo presidente, estabelecendo uma democracia liberal que refletia os valores de grupos diversos, conforme evidenciado pela Constituição de 1946.

No período que se seguiu ao fim do Estado Novo e antecedeu a ditadura militar de 1964, o Brasil enfrentou uma série de transformações econômicas, políticas e sociais, em decorrência do processo de industrialização, que consolidou uma indústria de base no país. A instabilidade política e institucional do período dificultou a construção de consensos sobre um novo modelo de proteção social, que permaneceu em expansão lenta e seletiva, com características corporativistas e fragmentadas, longe de uma abordagem universalista (Behring e Boschetti, 2007, p. 109-110). No que tange à assistência social, a LBA continuava neste período, articulada e conveniada com as organizações privadas de assistência social e com públicos diversos. Para Aureliano e Draibe (1989, p. 115), a assistência social apresentou um “caráter fragmentado, diversificado, desorganizado, indefinido e instável das suas configurações”.

Durante as décadas de 1970 a 1980, os países de capitalismo central, presenciaram o esgotamento do keynesianismo e a reformulação das bases de produção e reprodução do capitalismo pelo avanço e consolidação dos postulados neoliberais. Entretanto, o Brasil passava por uma marcada pela ditadura militar (1964-1985), um regime autoritário que controlava o processo político e econômico. Esse cenário dificultava a aceitação dos postulados neoliberais e o acompanhamento das tendências do capitalismo internacional. O processo histórico vivenciado no país, até o final de 1980, representou uma conjuntura mais favorável à conquista de direitos sociais do que à implementação das medidas de ajuste neoliberal no âmbito do Estado e das políticas públicas.

Ao longo do período ditatorial (1964-1985), as políticas públicas exerceram o papel de aproximar o Estado da população, servindo de cortina de fumaça para os interesses

políticos do regime em vigor e o forte autoritarismo da época, nas palavras de Bravo (2011, p.6):

[...] no período 64/74, o Estado utilizou para sua intervenção o binômio repressão-assistência, sendo a política assistencial ampliada, burocratizada e modernizada pela máquina estatal com a finalidade de aumentar o poder de regulação sobre a sociedade, suavizar as tensões sociais e conseguir legitimidade para o regime, como também servir de mecanismo de acumulação do capital.

No contexto do golpe militar e das intervenções subsequentes nas organizações sindicais, os serviços de proteção social emergiram como um importante instrumento de política compensatória, a fim de a fim de coibir as manifestações populares contrárias ao regime. Em 1966, foi criado o Instituto Nacional do Seguro Social (INPS), baseado na unificação dos planos de benefícios. O Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), criados em 1970, tinham como objetivo financiar benefícios trabalhistas e fomentar o desenvolvimento econômico. Embora esses programas visassem a proteção social dos trabalhadores, o PIS-PASEP beneficiava apenas trabalhadores formais, excluindo a maioria dos trabalhadores informais e rurais, que constituíam uma grande parcela da força de trabalho no Brasil.

Aliado aos interesses do capital, a partir de 1967, as políticas públicas também se firmaram como um meio de crescimento econômico. Pereira (2007, p.139) afirma que "nesse subperíodo a política social esteve mais fortemente submetida ao critério da rentabilidade econômica, negligenciando sobremaneira qualquer intento de satisfação de necessidades básicas". Os projetos e programas sociais desenvolvidos tinham como objetivo prioritário "atender aos interesses específicos da economia de empresa, embora integrassem a ação estatal" (Pereira, 2007, p.137).

Durante a ditadura militar, os programas de proteção social abrangiam trabalhadores rurais (com aposentadoria por tempo de serviço e invalidez, pensões e auxílio-doença), idosos (acima de 70 anos) e inválidos (com Renda Mensal Vitalícia), além de pessoas com deficiência e famílias extremamente pobres, atendidas principalmente pela LBA (Legião Brasileira de Assistência). As ações voltadas para crianças e adolescentes destituídos de amparo familiar ou envolvidos em atos infracionais também eram prioridade. Contudo, durante esse período, o acesso à maioria dos direitos sociais ainda estava condicionado à inserção no mercado de trabalho (Carvalho et al., 2008). Além disso, houve a unificação da Previdência Social, incorporada à tecnocracia estatal, com a implementação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que substituiu a estabilidade do trabalhador prevista na Lei Elói Chaves de 1923, e a reformulação das leis trabalhistas, que passaram a favorecer

os empregadores. Os programas do Serviço Social do Comércio (SESC) e do Serviço Social da Indústria (SESI) foram ampliados nesse contexto, como parte de uma política de assistência social voltada à classe trabalhadora.

Nesse período, a partir de 1968 o Brasil vivenciou um período de crescimento descomunal da economia até 1973. O então “milagre econômico”, como ficou conhecido, teve como base um modelo de desenvolvimento emergente e de industrialização pesada que, nas palavras de Netto (2015, p.35), “supunha um crescimento acelerado da capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens duráveis de consumo”. O Estado Militar se valeu fortemente desse relativo sucesso obtido na economia brasileira e o binômio de repressão-assistência para se legitimar perante a sociedade, se valendo da repressão e censura contra os que se colocavam em oposição ao governo e seus ideais autoritários.

De fato, nesta época, o país conseguia crescer exponencialmente, cerca de 10% ao ano, e atingiu, em 1973, uma marca recorde do Produto Interno Bruto (PIB), que aumentou 14%. O avanço veio acompanhado também de uma forte queda da inflação. A taxa, medida na época pelo Índice Geral de Preço (IGP), caiu de 25,5% para 15,6% no período. O que não se explica diante desse número, entretanto, é o fato de o crescimento ter sido muito bom para os empresários, e ruim para os trabalhadores. Para que o plano de crescimento funcionasse, os militares resolveram conter salários mudando a fórmula que previa o reajuste da remuneração pela inflação, o que levou a perdas reais para trabalhadores (Sanz et al., 2021).

Em 1974, ocorreu a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, que incorporou a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) ao lado da Fundação para o Bem-Estar do Menor (FUNABEM), originalmente instituída em 1964, com o objetivo de implementar a Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM). No contexto de repressão que prevalecia no país, segundo Silva (2012), a FUNABEM passou a ser responsável pela retirada de crianças e jovens desassistidos das ruas, porém sem oferecer programas pedagógicos adequados para esse novo público. A instituição acabou assumindo características de um regime repressivo e carcerário, com inúmeras e graves violações de direitos contra crianças e adolescentes, que eram comuns em várias Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (FEBEM).

Após uma ampla reforma administrativa em 1977, esse conjunto institucional foi reconfigurado no Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), que integrou a proteção social, a assistência e a saúde, alinhando-se estreitamente aos imperativos capitalistas dos setores farmacêutico e de equipamentos médicos. A criação do Ministério da Previdência Social e Assistência Social (MPAS), a administração de Ernesto Geisel (1974-1979) marcou o início da abertura política, facilitando a implementação de reformas

institucionais caracterizadas pela predominância da racionalização burocrática e pela ascensão da autoridade técnica sobre o engajamento cívico.

Ao longo dessa época, as iniciativas governamentais foram direcionadas para efetivar modificações no cenário econômico brasileiro e aprimorar a política social. Os esforços resumiram dois objetivos principais: elevar o Brasil ao status de potência emergente e promover um relacionamento mais próximo entre o Estado e a sociedade, ilustrando assim à população o compromisso do governo em tratar questões de pobreza. Instituições foram estabelecidas para conceituar, coordenar e executar a diversidade de políticas sociais. Conforme postulado por Silva (2012), o Ministério da Previdência Social e Assistência Social (MPAS) foi criado em 1974, marcando a inclusão inaugural da Assistência Social na nomenclatura e composição de um ministério estadual nos anais da proteção social brasileira.

Com a fundação do SINPAS, em 1977, foi criada também a Secretaria de Assistência Social (SAS), que incorporou a LBA e a FUNABEM sob sua supervisão. No interior do SINPAS, a LBA recebeu a responsabilidade de implementar e coordenar a política nacional de assistência social, além de orientar, supervisionar e coordenar outras entidades responsáveis pela execução dessa política. Por sua vez, os serviços médicos e hospitalares da LBA foram transferidos para o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) (Silva, 2012).

Entretanto, a Ditadura Militar começa a se tornar insustentável a partir de 1974. Os prejuízos causados pela crescente dívida externa levaram à apreensão da face ilusória do milagre econômico. A intensificação do autoritarismo no governo ditatorial e o início do processo de distensão política, somados à aglutinação dos movimentos sociais e sindicais civis em torno das "diretas já", contribuíram para o declínio gradativo do regime ditatorial e o avanço do processo de redemocratização, que resultou no retorno da democracia em 1985.

Porém, apesar da mobilização popular, o primeiro governo civil foi eleito indiretamente, pelo Congresso Nacional: Tancredo Neves e José Sarney derrotaram Paulo Maluf, apesar de que ambos, naquele contexto, representavam a oposição ao governo militar. Com o falecimento de Tancredo Neves, o Governo Sarney firmou o compromisso de convocar eleições diretas para presidente e promulgar uma nova Constituição Federal.

O movimento pró-constituente consistiu em uma mobilização social e política que visava à convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte para elaborar uma nova Constituição após o período militar, composta por diferentes setores da sociedade civil, incluindo. A pressão popular levou o então presidente José Sarney a encaminhar ao Congresso Nacional, em 28 de junho de 1985, a proposta de convocação da assembleia

nacional. A Assembleia Nacional Constituinte foi instalada oficialmente em 1º de fevereiro de 1987, composta por 559 membros, sendo 487 deputados e 72 senadores. Durante cinco meses, cidadãos e entidades representativas encaminharam suas sugestões para a nova Constituição. Cinco milhões de formulários foram distribuídos nas agências dos Correios, resultando em 72.719 sugestões de cidadãos de todo o país, além de outras 12 mil sugestões dos constituintes e de entidades representativas. A promulgação da Constituição de 1988, conhecida como "Constituição Cidadã", representou a culminação desse movimento.

Durante o governo de José Sarney (1985-1990), o Brasil vivenciou transformações significativas nas políticas sociais e na assistência social, impulsionadas pelo processo de redemocratização e pela promulgação da Constituição Federal de 1988. A nova Carta Magna reconheceu a assistência social como um direito do cidadão e um dever do Estado, estabelecendo-a como parte integrante da Seguridade Social, ao lado da saúde e da previdência social. Esse reconhecimento constitucional representou uma mudança de paradigma, fruto da mobilização de forças populares que articularam com sucesso suas demandas durante esse momento histórico

A Assistência Social foi concebida e formulada, no texto constitucional, como direito social e política pública. Esta mudança colocou a Política de Assistência Social em outro patamar, pois ela passou a integrar a Seguridade Social, em conjunto com a Previdência Social e com a Política de Saúde.

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; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de participação no custeio; VI - diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social; 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, 1988).

Os sistemas de seguridade social, conforme Sousa (2018), têm como finalidade assegurar direitos sociais, mediante um conjunto articulado de ações. De acordo com Vianna (2005, p. 91), “a seguridade é um sistema de cobertura de contingências sociais destinado a todos os que se encontram em estado de necessidade, não se restringindo os aos benefícios nem aos contribuintes nem à perda da capacidade laborativa”. A concretização dos direitos nos sistemas de seguridade social se dar mediante a efetivação de políticas públicas e expressa

o “reconhecimento estatal de que a desproteção social é resultado da forma como se organizam as sociedades, cabendo ao poder público contribuir para que os indivíduos alcancem um mínimo de bem-estar social” (Sousa, 2018, p. 21).

A constituição de um sistema de proteção social, segundo Esping Anderson (1991), está diretamente relacionada com o grau de estratificação social existentes na sociedade, a existência ou ausência de direitos sociais e na forma como o Estado, Família e Mercado são convocados a assumir certas responsabilidades na proteção social aos indivíduos. Os sistemas de proteção social são concebidos como

Formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações. Incluo neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como comida e dinheiro), quanto de bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas, na vida social. Incluo, ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades (Di Giovanni, 1998, p. 10).

Esta nova concepção rompia, nas palavras de Sposati (1995, p. 139) com a “tradição de ações emergenciais, eventuais e precárias que sempre conduziram a ação social neste país”, a exemplo do que era a Legião Brasileira de Assistência (LBA).

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; 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 que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (Brasil, 1988).

Assim, a assistência social ganha caráter de política social, tornando-se um direito social, a partir da Constituição Federal de 1988, sob o contexto da redemocratização do Brasil, apesar de que a influência neoliberal já estava em curso no país, porém, não é direcionada para a todas as pessoas e grupos, sendo prestada a quem dela necessitar. Diferentemente do modelo assistencialista e seletivo do período anterior, a assistência social passou a ser estruturada como uma política pública, baseada no princípio da cidadania e voltada para a proteção social. Embora a conquista do direito formal não garanta a efetividade da proteção social por parte do Estado, este representa a instituição de um acordo jurídico-político, a partir do qual as demandas da população poderão ser incorporadas pela política, no sentido da garantia dos direitos conquistados (Silva, 2012).

Destaca-se o fato que a experiência brasileira de proteção social sempre expressou as limitações decorrentes de um capitalismo periférico: não experimentou o pleno emprego, não

implementou serviços sociais universais e não conseguiu proteger as amplas camadas sociais empobrecidas. No Brasil, o que existe é um padrão de proteção social, que ganha forma concreta através de um conjunto de políticas de caráter social, estruturado num sistema de proteção social (Pereira, 2007, p. 125).

O processo histórico vivenciado no país durante o final da década de 1980 representou uma conjuntura mais favorável à conquista de direitos sociais, materializada no texto da Nova Constituição Federal, do que a entrada das medidas de ajuste neoliberal no âmbito do Estado e das políticas públicas. Entretanto, era perceptível a tendência de sufocamento do projeto democrático brasileiro a partir de um pronunciamento oficial do presidente José Sarney (1985-1990), no dia 26 de julho de 1988, ao declarar que a Constituição Federal de 1988, da forma que estava até aquele momento, deixaria o país ingovernável (Folha de São Paulo, 1988).

A posse de Collor (1990-1992), primeiro presidente civil eleito diretamente pela população, substituiu o presidente Sarney. Seu discurso de campanha eleitoral messiânico e de caça aos "marajás", se mostrou uma verdadeira dicotomia entre suas propostas de campanha e a realidade da prática do seu governo. Potyara Pereira (2008) ao fazer uma análise sistemática dessa dualidade nos campos social e econômico, destaca o caráter social-democrata ao longo dos seus discursos de campanha e o afinamento e submissão ao ideário neoliberal no seu governo.

Para alcançar os seus objetivos o governo Collor não vacilou em lançar mão de Medidas Provisórias, alegando emergência diante de um quadro inflacionário e de crescentes dificuldades fiscais. Além disso, propôs a antecipação da revisão da Constituição Federal (prevista para cinco anos após a sua promulgação), por julgá-la inflacionária (Pereira, 2008, p. 163).

O governo Collor foi marcado pela persistência da inflação, a introdução das bases neoliberais e pelas práticas de corrupção. O impeachment de Fernando Collor de Mello, em 1993, foi motivado por uma série de acusações relacionadas a corrupção e enriquecimento ilícito, má gestão, uso irregular de fundos públicos, pressão popular e perda de apoio político. Com o impeachment de Collor seu então vice-presidente, Itamar Franco, assumiu o governo brasileiro (1993-1994). Apesar dos percalços deixados pelo governo Collor e das poucas condições de contribuir para o desenvolvimento social, o governo de Itamar (1992-1995) foi marcado por dois grandes feitos: a criação do Plano Real e a liberação de recursos da previdência.

A implementação do Plano Real foi conduzida sob a liderança de Fernando Henrique Cardoso, então ministro da Fazenda no governo Itamar Franco, marcado pela busca da

estabilização econômica e pelo controle da hiperinflação que assolava o Brasil. A introdução da nova moeda, o real, teve como estratégia central a ancoragem cambial, vinculando a cotação da moeda ao dólar, o que trouxe estabilidade aos preços e ampliou o poder de compra da população, especialmente nas regiões metropolitanas. No entanto, os efeitos iniciais positivos foram acompanhados por desafios estruturais, como o aumento das taxas de juros nas compras a prazo, que impactaram o custo de vida e limitaram os ganhos obtidos com a estabilização da moeda.

[...] o controle da inflação por meio do Plano Real, que, ao adotar uma nova moeda — o real —, fixou artificialmente a cotação desta em relação ao dólar. Controlada a inflação e estabilizados os preços, assim como a capacidade de consumo, a renda dos mais pobres melhorou nas regiões metropolitanas, embora tal melhoria fosse mais tarde deteriorada pelo aumento de juros embutidos nas compras à prazo, do qual valeu-se o Plano Real (Pereira, 2007, p.165).

Nessa conjuntura específica, iniciou-se, por meio dos esforços conjuntos de movimentos sociais, sindicatos, trabalhadores, membros de instituições religiosas, profissionais da LBA da FUNABEM, bem como de entidades públicas e privadas, a elaboração de propostas para a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, formulada e posteriormente promulgada no ano de 1993. Entretanto, apesar dos esforços da sociedade civil e de diversos setores organizados para consolidar a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a resistência inicial por parte do governo federal atrasou sua promulgação por anos. Mesmo após a formulação da proposta, a hesitação em implementá-la levou à intervenção do Ministério Público Federal (MPF), que forçou a liberação dos recursos e a efetivação da lei.

[...] à aprovação, em dezembro de 1993, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), protelada por cinco anos, e a liberação de recursos previdenciários represados pelo governo Collor. Todavia, ambos os feitos foram movidos por pressões externas e nem sempre surtiram efeitos positivos (Pereira, 2007, p.165).

A LOAS estabeleceu os princípios e diretrizes para a organização da assistência social como uma política pública nacional, disposições descritas na Constituição cidadã, de 1988, designando afirmativamente a assistência social como dever do Estado e um direito do cidadão. Ela foi a legislação que concretizou os princípios da seguridade social estabelecidos pela Constituição de 1988, buscando romper com o modelo tradicional de assistência social, até então fundamentado em entidades prestadoras de serviços ou filantrópicas. Ao fazer isso, a lei inseriu a assistência social no âmbito das políticas públicas, regidas por princípios que garantem a universalização dos direitos. A criação de conselhos paritários de assistência social, previstos pela LOAS, tinha como objetivo a implementação de um sistema descentralizado e participativo, promovendo maior transparência nas ações e assegurando a possibilidade de controle social.

Nestas bases, a LOAS - Lei 8.742 /1993 - regulamenta a Política de Assistência Social brasileira, ou seja, é o instrumento legal que dispõe sobre a organização da assistência social no Brasil. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) define como um dos objetivos da assistência a proteção social, especialmente “a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice” (LOAS, art. 2º, I, a), ou seja, a família, grupo nuclear, e os seus integrantes. Ainda em seus objetivos, estabelece a garantia dos mínimos sociais, criar condições para atender contingências sociais e promover a universalização dos direitos sociais, reforçando assim a assistência social como um direito fundamental de cidadania e uma obrigação governamental a ser cumprida, através de um “conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (LOAS, art. 1º).

Art. 2º A assistência social tem por objetivos: 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 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (Brasil, 1993).

A LOAS define como um dos objetivos da assistência a proteção social, especialmente direcionada “à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice” (LOAS, art. 2º, I, a), ou seja, a família, como grupo nuclear, e os seus integrantes. Além disso, a LOAS estabelece as diretrizes sobre as quais a política de assistência social está organizada: a descentralização político-administrativa e o comando único das ações em cada esfera de governo, municipal, estadual e federal; a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis colocar de gestão pública, com representação paritária entre governo e sociedade civil. E por fim, a última diretriz da LOAS se refere à primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo, que deve estabelecer ferramentas de planejamento, gestão, financiamento das condições estruturais para o funcionamento do controle social; destacando-se com a criação de dos Conselhos, Fundos e Planos de Assistência Social de forma descentralizada. Outra forma de participação da população são as Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais de Assistência Social, com responsabilidade de avaliar as ações e propor novos direcionamentos para a política.

O Estado passa a ser requisitado e responsabilizado para intervir nas relações sociais, em decorrência da qualificação da assistência social como política pública, que exige do aparelho estatal uma série de respostas às situações de vulnerabilidade e risco social, por meio

de ações e serviços que materializem a proteção social. O usuário da assistência social, conforme Souza (2018, p.42), “não é mais o pobre ou o carente, mas o cidadão, que ao receber tal atributo tem o reconhecimento da legitimidade de suas demandas”. No entanto, pontua-se que embora tenham ocorrido avanços significativos, a universalização da política de assistência social tem sido efetivada de forma restrita aos mais pobres, com o estabelecimento de critérios de renda em que o usuário tem que atestar seu estado de pobreza.

Ao longo dos governos de Fernando Collor e Itamar Franco, os direitos sociais conquistados com a Constituição Federal enfrentaram diversas barreiras impostas pela oposição governamental. Essas barreiras se manifestaram por meio do descumprimento das normas constitucionais, da interrupção, retrocesso ou extinção de várias conquistas, do desrespeito aos prazos para projetos de legislação complementar e do veto a propostas complementares à Constituição. Além disso, houve obstruções no financiamento e cortes orçamentários das políticas sociais, formulação de uma nova agenda de reformas constitucionais, enfraquecimento e fragmentação institucional das políticas públicas e uma descentralização caótica das políticas sociais, resultado da falta de um planejamento estratégico para a transição (Silva, 2012). Ademais, se observou uma forte tendência à intermediação de interesses clientelistas nos programas federais, refletindo a rearticulação das forças conservadoras e a consolidação de um novo consenso neoliberal no Brasil (Fagnani, 1996, p. 89-92).

Tais tendências neoliberais, que vinham ganhando espaço e sendo colocadas mais abertamente, passaram a ter maior ênfase e efetividade no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC 1995-2002). Desde o governo anterior, a campanha eleitoral de FHC foi marcada pelo discurso da privatização, da manutenção da estabilidade econômica - alcançada como o Plano Real no governo de Itamar Franco - e do corte de gastos do Estado com as políticas públicas. Os dois mandatos de FHC foram um terreno fértil e escancarado para a entrada e implementação das medidas de ajustes neoliberais no Brasil, que foram iniciadas com as emendas constitucionais e reforçadas através de projetos que estruturaram a Reforma do Estado.

Diversas manobras foram utilizadas com o propósito de retardar a efetivação dos novos direitos e desvirtuar o espírito de determinados dispositivos, embaraçando o processo de regulamentação da legislação constitucional complementar. Em alguns casos testemunhou-se o simples descumprimento das regras constitucionais (Fagnani, 1996, p. 88).

Vale lembrar que, em novembro de 1989, foi realizado o Consenso de Washington, um encontro que reuniu funcionários do governo americano, organismos financeiros

internacionais especializados em assuntos latino-americanos, como o FMI e o BIRD, e economistas da América Latina. O objetivo era avaliar políticas econômicas e promover a implementação ordenada do neoliberalismo nos países da região. Segundo Silva (em Prelo, p. 25), buscava-se "fazer uma avaliação das políticas econômicas e implantar o neoliberalismo de uma maneira ordenada nos diversos países". A partir desse encontro, o pensamento neoliberal foi unificado por meio de políticas de ajuste estrutural, que tinham como propósito promover o ajustamento macroeconômico dos países em desenvolvimento. Isso incluía conquistar o apoio político e econômico dos países centrais e de organismos financeiros internacionais (ibid).

No Brasil, o governo FHC, submetido às determinações neoliberais, deu início, por meio dos projetos de reforma, a uma adequação do aparelho estatal às diretrizes estabelecidas pelo Consenso de Washington. As principais recomendações ou medidas de ajuste, a partir daquele contexto, foram:

Disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público; focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infraestrutura; reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor; taxa de câmbio competitiva; liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando a impulsionar a globalização da economia; eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro; privatização, com a venda de empresas estatais; desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; e direito à propriedade intelectual (Negrão, 1998, p.41-42).

Essas medidas de ajuste estrutural têm como questão central a redução radical do setor estatal, por meio, principalmente, da privatização das empresas estatais e paraestatais, da redução dos gastos com as políticas sociais, e da concentração do investimento público a serviço do setor privado. Essas medidas correspondem a um novo contexto da economia mundial, que se desenvolve numa conjuntura de globalização financeira e produtiva. Essas reformas estruturais são orientadas para a desregulamentação dos mercados, para a abertura comercial e financeira, a privatização da gestão pública estatal e por fim, para a diminuição do Estado, porém, com uma forte defesa ideológica do setor privado (Silva, em Prelo).

As atividades do setor público ou estatal são vistas como ineficientes, improdutivas, anti-econômicas e como um desperdício social, enquanto o setor privado é visto como eficiente, efetivo, produtivo, podendo responder, por sua natureza menos burocrática, com maior rapidez e presteza às transformações que ocorrem no mundo moderno (Torres, 1995, p.115).

Desde então, foi iniciado no país um forte discurso ideológico com objetivo de implantar nas camadas populares a ideia de que o problema estava no Estado, que oferecia serviços de péssima qualidade, apesar do inchaço da máquina pública. Nestas bases, o governo FHC deu início ao plano de reformas, que foi apresentado como o grande “bote salva-vidas do Estado” que deveria corrigir essas falhas e reduzir os custos, pois na visão dos teóricos neoliberais eram demais. O Plano Diretor da Reforma do Estado, implementado durante os governos FHC, tinha o objetivo de orientar o processo de reformulação do aparelho estatal, de acordo com as orientações estabelecidas no Consenso de Washington, a fim de limitar a sua área de atuação e recursos, por meio de privatizações e terceirizações de instituições e serviços públicos (Brasil, 1995).

Durante o primeiro mandato, o governo de FHC demonstrou descaso em relação às demandas das políticas sociais, priorizando a política econômica sem considerar suas necessidades, submetido à influência do mercado financeiro internacional, das multinacionais que operavam no Brasil e ao crescente endividamento externo (Silva, 2012). De acordo com Pereira (2000, p. 171), o processo de financeirização e a supervalorização cambial tornaram mais vantajoso para as empresas importar do que produzir internamente, contribuindo significativamente para o avanço da desindustrialização no país e, conseqüentemente, para o aumento do desemprego.

O Programa Comunidade Solidária, criado em 1995, vinculado à Casa Civil da Presidência. O programa atuava paralelamente às iniciativas da Secretaria de Assistência Social nos âmbitos nacional e estadual, com o objetivo de “coordenar as ações governamentais para atender a parcela da população sem meios de prover suas necessidades básicas, especialmente no combate à fome e à pobreza” (MP nº 813, 1995, art. 12). Contudo, o programa acabou reproduzindo práticas assistencialistas da antiga LBA. A Medida Provisória nº 813/1995 reforçou a posição marginal e secundária da Política de Assistência Social no conjunto das políticas públicas, perpetuando a fragmentação e superposição de ações. Isso contribuiu para manter a assistência social sem uma definição clara como política pública, abrindo caminho para a implementação das medidas de ajuste neoliberal (Silva, 2012).

Em geral, as ações sociais nesse período eram direcionadas à população empobrecida e excluída do acesso aos direitos sociais, implementadas por meio de parcerias entre o Estado e a sociedade, principalmente por intermédio de organizações não-governamentais (ONGs), refletindo o processo de terceirização de serviços no âmbito privado, ainda que classificados como de interesse público. Com a reforma do Estado, essa privatização foi intensificada pela

regulamentação das Organizações Sociais (OS), das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e pela normatização do voluntariado social. Parte das ONGs, tanto as tradicionais quanto as criadas mais recentemente, passou a disputar a execução de projetos vinculados às políticas públicas. Esses projetos eram precedidos por contratos de parceria e recebiam repasses periódicos de recursos do Estado, condicionados à apresentação de relatórios técnicos (Silva, 2012).

A primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS de 1998), como documento político, nasce permeada por essa nova perspectiva no trato da questão social, pois o seu texto estabelece logo em sua introdução a ideia de “ingerência” do aparelho estatal, realizando um chamado para que a sociedade assuma um papel de parceria junto ao Estado na proteção social, sendo exigidas respostas imediatas de corresponsabilidade entre o Estado e a Sociedade.

A relação Estado e Sociedade assume novos contornos. O Estado mostra-se insuficiente para responder, sozinho, às demandas sociais, embora se reconheça como imprescindível e insubstituível, no que tange à responsabilidade do financiamento e da condução das políticas públicas. Nesta perspectiva, o Estado amplia sua interlocução com a Sociedade em suas diferentes formas organizativas no enfrentamento das questões sociais (PNAS, 1998, p.7).

Ao longo da década de 1990, são implantados programas de transferência de renda com denominações de Renda Mínima ou Bolsa-Escola, em alguns estados e municípios brasileiros. Os Programas de Garantia de Renda Familiar Mínima e Bolsa-Escola se tornaram modelos importantes e de referência para as iniciativas seguintes. Tais programas, conforme Camargo (1993), focaram em dotar a família como a unidade beneficiária com o objetivo de quebrar o ciclo da pobreza intergeracional, por meio de uma ação compensatória associada a políticas estruturais de caráter municipal.

O primeiro programa nacional de transferência de renda condicionado foi o Programa Bolsa-Escola Federal, implementado em 2001 no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Seu objetivo era garantir a frequência escolar de crianças e adolescentes de famílias em situação de pobreza, com renda per capita de até R\$90,00 e estabelecia a exigência de que as crianças mantivessem uma frequência mínima de 85% nas aulas. O benefício tinha o valor de R\$15,00 por criança, com um limite de R\$45,00 por família, correspondente ao pagamento para até três crianças. A gestão do programa era descentralizada, sendo responsabilidade das prefeituras o cadastramento das famílias e a implementação de ações socioeducativas complementares.

Em seu segundo mandato FHC criou o Programa Comunidade Ativa, posteriormente substituído pelo Projeto Alvorada, oficialmente denominado Plano de Apoio aos Estados de

Menor Desenvolvimento Humano. O objetivo principal era combater a pobreza e reduzir as desigualdades sociais em regiões com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o projeto priorizava áreas como saúde, educação e geração de renda, oferecendo apoio financeiro, orientação e acompanhamento profissional para os programas selecionados (IPEA, 2012). O Projeto Alvorada integrava quinze programas federais já existentes, incluindo iniciativas de renda mínima, alfabetização de adultos, combate à mortalidade materna e saneamento básico (Silva, 2012).

Nos últimos dois anos do governo FHC, o projeto evoluiu para a Rede Brasileira de Proteção Social, uma iniciativa segmentada composta por programas de transferência monetária destinados a famílias e indivíduos em situação de pobreza, visando reduzir a vulnerabilidade social e os riscos associados, sendo estes: o Programa Bolsa Escola Federal; a Bolsa-Alimentação; a Bolsa-Qualificação; o Seguro-Desemprego; o Abono Salarial do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP); o Auxílio Gás; o Bolsa Renda ou Seguro-Safra; o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); o Programa Agente Jovem; o Programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (conhecido como Programa Sentinela); o BPC, para a pessoa idosa e/ou com deficiência; e a Renda Mensal Vitalícia, para os beneficiários que tiveram acesso ao benefício antes do BPC, definido na LOAS (Silva, 2012).

Nos anos subsequentes, a vitória do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, representou uma nova esperança de transformação na proteção social brasileira, impulsionada pela força simbólica da figura do novo presidente e do Partido dos Trabalhadores (PT), e das propostas de governo de Lula de redução da pobreza e da desigualdade social.

No campo das políticas sociais, no dia 30 de janeiro de 2003, foi lançado o Programa Fome Zero, vinculado ao recém criado Ministério Especial de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). O programa tinha como objetivo garantir o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional, a inclusão social e o exercício pleno da cidadania. A execução do Fome Zero envolvia os três níveis de governo — federal, estadual e municipal — e a sociedade local. E se estruturava em três grupos de políticas: as estruturantes, voltadas para enfrentar as causas profundas da fome e da pobreza; as específicas, direcionadas às famílias em situação de insegurança alimentar; e as locais, implementadas imediatamente pelas prefeituras em parceria com a sociedade civil. Como parte das políticas específicas, foi criado o Cartão Alimentação, um novo programa de transferência de renda.

Até então, a gestão das políticas sociais estava dividida entre diferentes ministérios, o que dificultava a implementação coordenada das ações, prejudicando a eficiência dos programas, além de criar novos desafios para a articulação com estados e municípios. No Governo Lula, a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2004, unificou as competências do extinto Ministério de Assistência Social (MAS) e do até então em funcionamento Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). O MDS foi estruturado em três secretarias principais: a Secretaria Nacional de Assistência Social, responsável pela gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, focada em programas de combate à fome; e a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, encarregada de implementar e gerir os programas de transferência de renda

Ainda durante o período de transição do governo de FHC para o de Luiz Inácio Lula da Silva, foi formada uma equipe para avaliar e diagnosticar a situação dos Programas de Transferência de Renda (PTR). Nesse processo, foram identificados diversos problemas relacionados à execução e à efetividade dos objetivos estabelecidos nos projetos de lei. Entre os desafios estavam a unificação dos programas existentes, que possuíam uma gestão predominantemente centralizada no âmbito municipal, a articulação com outras políticas sociais e a busca por aceitação tanto da classe trabalhadora quanto da classe dominante.

A equipe de trabalho da transição do governo Lula, apresentou algumas recomendações que serviram para a posterior criação de um programa de transferência de renda. Mas, para que isso ocorresse havia “a necessidade de articulação efetiva dos Programas de Transferência de Renda com outros Programas e Políticas Sociais” (SILVA, YASBEK, DI GIOVANNI, 2007, p.135) e a definição das áreas prioritárias de maior exclusão social, para definir o público alvo e a efetividade na focalização dos programas (Ruschel et al., 2015).

Desse modo, com o objetivo de resolver as problemáticas identificadas, foi realizada a unificação de seis programas sociais então vigentes no país. Esses programas incluíam o Bolsa-Escola Federal, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Vale Gás, Bolsa Criança Cidadã e o Agente Jovem. Essa integração resultou na criação do Programa Bolsa Família, que passou a centralizar e coordenar as iniciativas de transferência de renda.

O Programa Bolsa Família (PBF), instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, foi uma das iniciativas mais emblemáticas do governo Lula. O PBF tem como objetivos principais a transferência de renda para as famílias mais pobres, a fim de aliviar a pobreza extrema, e o reforço do acesso aos serviços de educação e saúde, por meio dos compromissos assumidos pelas famílias e pelo Poder Público, condicionadas ao cumprimento de exigências nas áreas

de: frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos; e vacinação e acompanhamento do crescimento de crianças menores de 7 anos (Brasil, 2004). Desde o seu lançamento, o programa visa reduzir a pobreza imediata por meio da transferência de renda, enquanto busca romper o ciclo intergeracional da pobreza por meio das condicionalidades.

Em 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), formulada em 1998, foi atualizada na IV Conferência Nacional de Assistência Social (IV CNAS). A PNAS trata sobre a normatização das ações da política de assistência social, estabelecidas na LOAS, e estabelece as competências e os fluxos entre as três esferas de governo ao definir diretrizes, princípios, estratégias e formas de gestão da assistência social, organizando a matriz de funcionamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A partir da PNAS/2004, a política de assistência social é dividida em duas modalidades: a proteção social básica e a proteção social especial. A proteção social básica (PSB) tem como objetivo “prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (PNAS, 2004, p.33). Direcionada a população em situação de vulnerabilidade social e/ou fragilização de vínculos afetivos, esse nível de proteção social é realizado por meio do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), estrutura física do SUAS, e porta de entrada para os serviços e benefícios socioassistenciais.

São considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho (PNAS, 2004, p.36).

Os serviços da proteção social básica incluem o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas. Além disso, abrangem ações relacionadas ao Cadastro Único e a benefícios socioassistenciais, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Esses serviços visam prevenir situações de risco, fortalecer vínculos familiares e comunitários.

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), nosso objeto de estudo, constitui no principal serviço da PSB e tem como um dos objetivos “fortalecer a função protetiva da família, contribuindo na melhoria da sua qualidade de vida” (Brasil, 2012a, p.47). Com intuito de fornecer à família subsídios necessários para o enfrentamento de expressões da questão social presentes, o PAIF centraliza suas ações na unidade familiar e

deve contribuir para que ela garanta a proteção de seus membros. Contudo, destaca que “fortalecer a função protetiva não significa responsabilizar as famílias pela resposta às vulnerabilidades vivenciadas, ao contrário, é reconhecer que as famílias, para exercer a função protetiva demandam responsabilidade estatal” (Brasil, 2012a, p.48)

A proteção social especial, subdividida em média e alta complexidade, é destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social. Na proteção social especial, os vínculos familiares estão fragilizados e /ou rompidos, pois a família não é mais referência para os indivíduos, pois não contam com a proteção e o cuidado de suas famílias de origem. Nestas situações, para garantir a proteção social aos indivíduos, o Estado precisa criar instituições e desenvolver ações efetivas junto às famílias e pessoas para assegurar o atendimento às diversas demandas. Esse nível de proteção social é realizado por meio do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), estrutura física do SUAS

Os serviços da PSE são organizados de acordo com os níveis de complexidade, na Média Complexidade inclui o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), o Serviço Especializado em Abordagem Social e medidas socioeducativas em meio aberto. Já a Alta Complexidade abrange o acolhimento institucional em abrigos ou casas-lar, o serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e a assistência em situações de calamidades públicas e emergências, além de casas de passagem.

Com o objetivo de integrar as ações da assistência social, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi criado a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003. Inspirado no Sistema Único de Saúde (SUS), adotou um modelo semelhante de organização e funcionamento, no qual teve suas bases de implantação consolidadas e normatizadas, com base em dois documentos: em 2004 por meio da Política Nacional de Assistência Social (Resolução nº 145/2004, CNAS); e, em 2005, a Norma Operacional Básica do SUAS (Resolução nº 33/2012, CNAS), respectivamente.

O SUAS consiste em um modelo de gestão pública, criado para organizar e operacionalizar as ações de assistência social em todo o território nacional. Ele define, organiza, materializa, denomina e unifica as unidades estruturais, os serviços, programas e benefícios da proteção social básica e da especial da política de assistência social. Estabeleceu os parâmetros para a gestão integrada da assistência social no Brasil, nos três entes federativos. O sistema é composto por uma rede de serviços, benefícios socioassistenciais, de caráter continuado ou eventual e programas voltados à proteção social básica e à proteção

social especial. Além disso, o SUAS sistematiza os componentes fundamentais para a implementação da política pública de assistência social, facilitando assim a padronização dos serviços, da qualidade dos serviços prestados aos beneficiários, dos indicadores avaliativos e de resultados, da classificação dos serviços e da rede responsável pela prestação dos serviços de assistência social.

O SUAS é organizado em eixos estruturantes que orientam sua implementação e funcionamento, sendo fundamentais para garantir a efetividade das políticas de assistência social no Brasil. Esses eixos incluem: Matricialidade Sociofamiliar, que centraliza a família como unidade de referência para a proteção e promoção dos direitos sociais; Descentralização Político-Administrativa, que assegura autonomia a Estados e Municípios para adaptar e implementar políticas conforme as realidades locais; Territorialização, que leva em consideração as especificidades de cada localidade para oferecer serviços adequados às necessidades da população; Financiamento, essencial para a sustentabilidade das ações do SUAS; Controle Social com Participação Popular, que fomenta a participação da sociedade civil no monitoramento e avaliação das políticas públicas; Normas para Informação, Monitoramento e Avaliação, que estabelecem diretrizes para a coleta e análise de dados, garantindo a eficácia dos serviços prestados; e Política de Recursos Humanos, que prioriza a formação e capacitação dos profissionais para assegurar a qualidade do atendimento. Esses eixos são interdependentes e visam fortalecer a política de assistência social, promovendo uma abordagem integrada e respeitosa aos direitos dos cidadãos.

Destaca-se, o texto da matricialidade sociofamiliar, como um dos eixos estruturantes do SUAS, que pela primeira vez na história, apresenta uma compreensão de família e da sua importância no âmbito da Política de Assistência Social. Nele, a família é considerada primordial e central para todas as ações da Política, visto que é compreendida como um “espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros” (PNAS, 2004, p.41). Nestes termos, a família é colocada como público destinatário da política, ao mesmo tempo em que também é responsabilizada pela proteção social de seus integrantes. Isso tem base no pressuposto idealizado sobre as atribuições da família, de que:

[...] são funções básicas das famílias: prover a proteção e a socialização de seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal. [...] é preciso desencadear estratégias de atenção sociofamiliar que visem a *reestruturação do grupo familiar* e a elaboração de novas referências morais e afetivas, *no sentido de fortalecê-lo para o exercício de suas funções de proteção básica ao lado de sua auto-organização e conquista de autonomia* (PNAS, 2004, p. 35-37). Grifos da autora.

Em 2005, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB /SUAS) também traz inovações significativas na Política. A NOB rege a administração pública da Política de Assistência em todo o território brasileiro, implementada sistematicamente pelos entes federativos, em conformidade com a Constituição Federal, promulgada em 1988, e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), estabelecida em 1993. Ela dispõe sobre os princípios, objetivos e diretrizes do Sistema Único de Assistência Social, a responsabilidade da gestão dos municípios, do Estado e do Governo Federal. Estabelece os instrumentos de gestão financeira, transferência de recursos e seus mecanismos, critérios de partilha e de transferência e cofinanciamento.

Através da Resolução Nº 109 do CNAS, de 11 de novembro de 2009, da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, publicado pelo MDS. Esta normativa organiza os serviços em cada nível de proteção social, padroniza as nomenclaturas e os seus conteúdos, a saber: nome do serviço; descrição; usuários; objetivos; provisões; aquisições dos usuários; condições e formas de acesso; unidade; período de funcionamento; abrangência; articulação em rede; impacto social esperado; e regulamentações. Com o objetivo de promover uma oferta de serviços qualificada e acessível, o documento estrutura os atendimentos conforme as necessidades e vulnerabilidades dos cidadãos, garantindo assim uma cobertura mais equitativa.

Importa destacar que a concepção de serviço socioassistencial está definida na LOAS:

art. 23 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).

Ao longo do governo Lula foi marcado por um aumento expressivo no financiamento da política de assistência social, com destaque para as transferências monetárias destinadas às famílias. Esse avanço resultou em uma consolidação significativa dos mecanismos de combate à pobreza. Além disso, o crescimento do emprego formal e a elevação dos salários também contribuíram para esse cenário (Monnerat et al., 2011). Entretanto, apesar de a renda ter contribuído para a redução da pobreza, a desigualdade social permaneceu praticamente inalterada. Isso se deve, em parte, ao fato de os recursos destinados aos serviços socioassistenciais, que poderiam impactar a distribuição de renda, terem sido limitados em comparação com os direcionados às transferências monetárias. Segundo Arretche (et al., 2019), a reforma tributária permaneceu como uma das principais agendas não realizadas pelos governos petistas, sendo essencial para alterar as estruturas de acumulação de riqueza no país.

Ademais, Sposati (2004) aponta que a valorização da renda e a oferta de benefícios materiais, quando desvinculadas dos serviços sociais, reduzem a proteção social à responsabilidade individual. Nesse contexto, a proteção é associada ao poder de consumo, às habilidades para o mercado de trabalho ou à aquisição de bens fora da lógica mercantil.

O ano de 2010, com o fim do governo Lula, marcou o encerramento de um período de expressivo crescimento econômico, ampliação de políticas sociais e redução da pobreza no Brasil, consolidando um legado que impulsionou a popularidade do presidente. Com a eleição de Dilma Rousseff, sua sucessora, em 2011, inaugurou-se uma nova etapa nos governos petistas, carregada de expectativas para dar continuidade às conquistas sociais e econômicas alcançadas e de consolidação de proposta ainda pendentes, com a realização de uma reforma tributária, em um cenário econômico global cada vez mais instável.

No âmbito da assistência social durante o governo Dilma (2011-2016), foi lançado, já no primeiro ano de sua gestão, o Plano Brasil Sem Miséria. O programa tinha como objetivo combater a extrema pobreza, com foco nas famílias que possuíam renda per capita de até R\$70,00. As ações do plano eram coordenadas e geridas por meio de uma Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

O Plano adotou como estratégia central a “busca ativa” realizada pelos CRAS, visando identificar e inserir as pessoas em situação de extrema pobreza e que não estavam cadastradas no Bolsa Família, além de direcioná-las à rede de proteção social para assegurar seus direitos básicos. Uma das iniciativas do programa foi a criação do Bolsa Verde, que destinava R\$300 trimestrais às famílias em extrema pobreza que preservassem áreas ambientais, como florestas nacionais e reservas extrativistas. Além disso, o plano também inclui ações voltadas à inclusão produtiva, tanto no meio rural quanto nas áreas urbanas.

No campo, fortaleceu a agricultura familiar com assistência técnica, fornecimento de insumos, acesso à água e incentivo à entrada dos produtos no mercado consumidor, aumentando a capacidade produtiva das famílias. Nas cidades, promoveu a inserção no mercado de trabalho formal, o empreendedorismo e a economia solidária, com capacitação técnico-profissional por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), em parceria com entidades como Senac, Senai e SINE.

Ademais, houve ampliação no programa Bolsa Família, com aumento do número de benefícios por família e inclusão de gestantes e nutrizes em integração com o Ministério da Saúde. O Plano Brasil Sem Miséria também expandiu serviços públicos, garantindo acesso a documentação, energia elétrica, saúde, educação, assistência social, segurança alimentar,

habitação e iniciativas de combate ao trabalho infantil. Ainda incluiu ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e apoio à população em situação de rua.

Em 2011, a Lei nº 12.435 foi sancionada, incorporando o SUAS à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e estabelecendo-o como o modelo de gestão descentralizada e participativa da política de assistência social. Desse modo, a partir desta legislação a gestão estadual no âmbito do SUAS consolidou-se como responsável por oferecer apoio técnico aos municípios, promovendo capacitação continuada de recursos humanos e financiando equipamentos e ações de maior alcance. Além disso, os estados assumiram a execução de serviços de proteção social especial de média e alta complexidade, articulando redes e consórcios para atender demandas de maior custo e magnitude. A União, por sua vez, desempenhou o papel de coordenar a implementação da política de assistência social em todo o país, buscando reduzir desigualdades regionais e garantir a cooperação federativa, promovendo unidade na diversidade e interdependência entre os entes federativos (Abrucio, 2005).

Em 2012, uma nova versão da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS) foi aprovada, trazendo avanços significativos na gestão e na oferta de serviços. Essa norma definiu diretrizes para a articulação entre as esferas federal, estadual e municipal, regulamentando a implementação de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais. A NOB-SUAS determinou que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios elaborassem o Pacto de Aprimoramento do SUAS, um compromisso quadrienal que define metas e prioridades nacionais. Esse pacto, aliado aos compromissos de aprimoramento das gestões municipal e estadual, visa fortalecer o sistema como um todo. A descentralização dos serviços foi acompanhada por mecanismos que estimularam o desenvolvimento de capacidades locais, promovendo não apenas o repasse de recursos e mudanças no financiamento, mas também a criação de instrumentos de coordenação e pactuação para melhorar a qualidade dos serviços prestados (Abrucio et al., 2003).

Em maio de 2012, o governo federal lançou a ação Brasil Carinhoso, uma iniciativa integrada ao Plano Brasil Sem Miséria. O programa tinha como foco da sua intervenção retirar da extrema pobreza todas as famílias com crianças entre 0-6 anos, por meio de ações integradas entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Saúde. Mioto e Dal Pra (2015) destacam a alta focalização na pobreza deste Programa, devido aos inúmeros critérios socioeconômicos para os municípios conseguirem adesão e recursos, a partir de cada Ministério. Para as famílias, era

exigido comprovação de pobreza como condição para o acesso aos recursos, na forma de acréscimo do benefício do PBF.

O governo Dilma Rousseff chega ao fim em meio a uma intensa crise política e econômica, que culminou em seu impeachment em 2016. O período foi marcado pela retração do PIB, aumento do desemprego e queda na arrecadação, além de desgastes políticos agravados por denúncias de corrupção e fragilidade no apoio parlamentar. Acusada de praticar "pedaladas fiscais", Dilma enfrentou um processo controverso que se tornou o principal argumento para sua destituição, apesar de debates jurídicos sobre a legalidade das acusações. Seu afastamento, no segundo ano de seu segundo mandato, refletiu um cenário de forte polarização política no país e abriu espaço para que Michel Temer (2016-2018), então vice-presidente, assumisse a presidência.

Segundo Antunes (2018, p. 269-270), o governo Temer buscou enfraquecer a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), atendendo às demandas do empresariado e promovendo o que o autor denomina como a “sociedade da precarização total do trabalho”. Entre essas medidas, destaca-se a aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 38/2017, que trata da reforma trabalhista e altera a CLT, impactou diretamente os direitos trabalhistas e ampliou a precarização das relações de trabalho.

Outro marco desse período foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), estabelecendo um teto para as despesas primárias pelos próximos 20 anos. O texto da PEC do Novo Regime Fiscal justificava-se com base em um suposto déficit público gerado pelo governo anterior, que teria incorrido em gastos excessivos. Como resposta, foi adotada a estratégia de ajuste fiscal, que incluiu cortes e a imposição de limites aos gastos públicos, além de medidas como as privatizações, com o objetivo de alcançar o chamado superávit primário.

O Novo Regime Fiscal terá vigência até 2036, estabelecendo que o teto de gastos para 2017 seja equivalente ao orçamento de 2016, ajustado pela inflação daquele ano. No caso da educação e da saúde, o ano-base será 2017, com a aplicação das regras iniciando em 2018. Alterações nas regras só poderão ocorrer após o décimo ano de vigência do regime, sendo limitadas à modificação do índice de correção anual. Ao fixar o teto de gastos por 20 anos, o Novo Regime Fiscal limita os investimentos essenciais para a manutenção e expansão dos serviços públicos, como a incorporação de inovações tecnológicas, aumento de salários, contratação de pessoal e reestruturação de carreiras, que são necessários devido ao crescimento demográfico. Essa medida retira dos governantes futuros a autonomia sobre o orçamento, a menos que uma nova emenda constitucional seja proposta. Também limita o

direito dos cidadãos de escolher, por meio das eleições, as políticas públicas prioritárias a serem adotadas, pois o orçamento deixa de refletir as decisões políticas e econômicas da população (Mariano, 2017).

Além disso, foi reatualizada a Desvinculação de Receitas da União (DRU) até 2023, com um aumento do percentual de desvinculação de 20% para 30%. Essa medida agravou ainda mais a retirada de recursos da seguridade social, direcionando-os para o pagamento de juros da dívida pública, comprometendo a capacidade do Estado de financiar políticas sociais e de proteção aos mais pobres (Sgorlon et al., 2021).

No âmbito da política de assistência social, o governo Temer o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, criado em 2004, é fundido ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, passando a chamar-se Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, deixando de ser prioridade da agenda social no novo governo. No Programa Bolsa Família (PBF), o governo implementou mudanças focadas na restrição das regras de permanência e na correção de "erros de inclusão", um processo conhecido como "pente-fino". Isso resultou no cancelamento de 469 mil benefícios e no bloqueio de outros 654 mil, representando 8% do total de 13,9 milhões de benefícios (Abrucio, 2003). Além disso, o Ministério sobrepôs ações já estabelecidas com outros programas nacionais.

No SUAS, a previsibilidade orçamentária conquistada anteriormente foi alterada, com uma redução constante nos recursos a partir de 2015, contrariando a tendência de crescimento observada até 2011 (IPEA, 2021). A diminuição dos investimentos foi agravada pelo congelamento no cálculo do IGD-SUAS¹ e pela não renovação do Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS desde 2017. O ciclo quadrienal de pactuação, que deveria ocorrer no âmbito tripartite, não foi realizado, impactando a operação do SUAS e comprometendo a formação de equipes multidisciplinares necessárias para a atuação entre os diferentes níveis governamentais. O governo Temer, portanto, adotou uma política de desinvestimento no SUAS, prejudicando não apenas o financiamento da política, mas também afetando a atuação dos fóruns intergestores e o monitoramento da política de assistência social (Abrucio, 2003).

Durante o governo de Michel Temer, a infância recebeu forte atenção por meio de políticas públicas voltadas à primeira infância. O Programa Criança Feliz (PCF) foi instituído em 5 de novembro de 2016, por meio do Decreto Nº 8.869, durante o governo de Michel Temer. Tem fundamento no Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257, de 08 de março

¹ O **Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGD-SUAS)** é um instrumento que mede os resultados da gestão descentralizada do SUAS, variando de 0 a 1. Ele avalia a qualidade da gestão nos municípios, DF e estados, e a União apoia financeiramente o aprimoramento da gestão com base nos resultados

de 2016), de modo que seus destinatários diretos são crianças de 0 a 6 anos e suas famílias em situação de vulnerabilidade e risco social. O programa tem a finalidade de “promover o desenvolvimento integral das crianças da primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida” (Brasil, 2017, p.6). A principal metodologia adotada para alcançar seus objetivos é a visita domiciliar, que deverá ser realizada por profissionais de nível médio ou superior que integram a equipe do PCF.

No âmbito da Assistência Social, o Programa Criança Feliz articula-se com os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) que prestam serviços, programas e projetos socioassistenciais referentes à proteção social básica às famílias. O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), ofertado no CRAS, tem proximidade com os objetivos e finalidade do PCF, pois ambos trabalham na perspectiva do fortalecimento da capacidade protetiva das famílias. O PAIF, “realiza o trabalho social com famílias, inclusive contemplando famílias com gestantes e com criança na primeira infância” (Brasil, 2017, p.30), além de realizar o “acompanhamento das famílias em descumprimento das condicionalidades de educação e saúde do Programa Bolsa Família” (Brasil, 2017, p.30). Também na proteção social básica, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), ofertado pelo CRAS ou por uma organização não governamental do seu território de referência complementa o trabalho social com as famílias realizado pelo PAIF, para o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Em 2019, a eleição de Jair Bolsonaro ocorreu em um contexto de forte polarização ideológica, que, no cenário internacional, foi marcada pela ascensão de governos de extrema direita, como a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos em 2016 (Sgorlon et al., 2021). No Brasil, esse movimento se intensificou com o crescimento do antipetismo radical. Nesse ambiente, os ataques ao sistema de proteção social brasileiro se agravaram, impulsionados por alianças entre a extrema direita fascistizadas e segmentos das oligarquias conservadoras liberais (Dornelles, 2020).

Logo no início de seu mandato, o governo Bolsonaro (2019-2022) realizou uma série de mudanças na estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, transformando-o no Ministério da Cidadania. Essa reorganização uniu, em um único ministério, as políticas de combate às drogas, esportes, cultura e assistência social. Como resultado, a coordenação federal do SUAS se tornou ineficaz, com parte de suas atribuições transferidas para outros ministérios. Essa alteração enfraqueceu a unidade de comando da política pública, promovendo fragmentação e desmonte das ações de assistência social (Sposati et al., 2023).

A gestão de Bolsonaro na Assistência Social visou o desmonte do SUAS, destacando-se a Portaria nº 2.362/2019, que vinculou os repasses de recursos aos municípios à disponibilidade financeira do governo, comprometendo a previsibilidade orçamentária e a pactuação com os municípios, especialmente os de menor porte (Ruiz, 2021). A Portaria tinha como objetivo promover a equalização do cofinanciamento federal do SUAS com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

As decisões sobre o financiamento da política geraram um cenário de instabilidade e ruptura com a regularidade dos repasses, intensificando o processo de desinvestimento iniciado no governo Temer e complementadas com um processo de desestruturação mais profundo dos pactos federativos. Além disso, a extinção do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) enfraqueceu a comunicação entre a União e os municípios, como evidenciado pela falta de orientações técnicas durante a pandemia. Esse movimento foi agravado pelo desmembramento da pasta da assistência social, com a criação do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, o que impactou ainda mais a articulação e a efetividade da política de assistência social no Brasil.

A implosão da pandemia pelo vírus da Covid19, no início de 2020, teve um impacto profundo na realidade brasileira, não apenas na saúde, mas também nas estruturas sociais e econômicas do país. O Sistema Único de Saúde (SUS), que já enfrentava um processo acelerado de privatização e desfinanciamento, teve que se adaptar rapidamente às novas demandas. A criação de hospitais de campanha, o aumento da produção de testes e insumos, e a adaptação das normativas para lidar com as vítimas da Covid-19, como sepultamentos, foram ações emergenciais. No entanto, o governo federal minimizou a gravidade da situação, atacando o desenvolvimento de vacinas e incentivando tratamentos sem respaldo científico.

Em suas falas o presidente frequentemente comparava a contaminação pelo coronavírus com uma “gripezinha” ou “resfriadinho”, alegando que a imprensa exagerava na gravidade da situação, “superdimensionado” a covid-19. Bolsonaro se posicionou veementemente contra o isolamento social sob a justificativa de que “todos iremos morrer um dia”, ao ser questionado sobre os recortes de mortes em abril de 2021, o presidente declarou: “E daí? Lamento. Quer que eu faça o quê? Eu sou Messias, mas não faço milagre” (BBC News Brasil, 2020).

A recomendação da Organização Mundial da Saúde (OMS) sobre o isolamento social não foi amplamente aceita pelo governo federal, sendo adotada apenas por governadores e prefeitos. Além disso, a classe trabalhadora, muitas vezes em situação de vulnerabilidade, não pôde seguir as orientações de distanciamento, pois a necessidade de trabalho para garantir a

sobrevivência de suas famílias se sobrepôs à medida de segurança. Dessa forma, a pandemia expôs as fragilidades das políticas públicas e aprofundou as desigualdades sociais no país.

A pandemia de Covid-19 agravou significativamente as condições de vulnerabilidade social no Brasil, refletindo em aumento no desemprego, no preço dos alimentos básicos e no crescimento da insegurança alimentar e da fome. O Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar, realizado entre o final de 2021 e início de 2022 pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), revelou que 28% dos domicílios enfrentavam instabilidade alimentar, enquanto 30,7% já viviam com insuficiência alimentar moderada ou grave, e 15,5% passaram por experiências de fome. Esses dados evidenciam o agravamento da desigualdade social e destacam o impacto devastador da crise sanitária, especialmente entre as populações mais vulneráveis, que tiveram suas condições de vida drasticamente deterioradas durante esse período.

Neste cenário, diante da pressão interna, promovida por organizações como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), movimentos sociais, partidos de oposição e centrais sindicais, e pela pressão internacional, como a denúncia da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre a gestão da pandemia no Brasil, o Ministério da Economia se viu obrigado a adotar medidas para garantir a sobrevivência da população em meio à crise. Nesse contexto, o governo federal, embora relutante, criou o Auxílio Emergencial, uma medida essencial para fornecer um mínimo de renda a milhões de brasileiros que ficaram sem condições de sustento durante a pandemia (Oliveira et al., 2022).

O Auxílio Emergencial, estabelecido pela Lei nº 13.982/2020, tinha por objetivo garantir uma renda mínima para os brasileiros em situação de vulnerabilidade durante a crise sanitária. Inicialmente, o valor pago foi de R\$600,00 para trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, e R\$1.200,00 para famílias chefiadas por mulheres. Em 2020, o benefício atingiu cerca de 67,9 milhões de brasileiros, aproximadamente um terço da população (Brasil, 2021). A implementação do programa também alterou os critérios de cadastro, permitindo que famílias unipessoais fossem contempladas, o que aumentou o valor total investido e individualizou a proteção social.

O Auxílio Emergencial foi encerrado em 2021, após quase dois anos de sua implementação. Juntamente com o fim do auxílio, o governo anunciou a substituição do Bolsa Família, que havia sido implementado por dezoito anos, pelo novo programa, o Auxílio Brasil. Essa mudança, além de ter sido vista como uma estratégia política para atender a mais pessoas e transferir valores maiores, também trouxe consigo a promessa de maior assistência social. Contudo, a substituição visou também desvincular o novo programa do seu

concorrente político-eleitoral, que havia criado o Bolsa Família, configurando-se em uma ação de disputa política em ano eleitoral.

O Programa Auxílio Brasil, criado por meio da Medida Provisória 1061/2021 e anteriormente instituído por um Projeto de Lei de Conversão (PLC), representou uma reestruturação significativa de um dos programas de transferência de renda mais reconhecidos mundialmente. Com o objetivo de proporcionar apoio financeiro a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, o Auxílio Brasil introduziu novos tipos de auxílios, como o Auxílio Criança Cidadã, Auxílio Inclusão Produtiva Urbana e Inclusão Produtiva Rural I (Bartholo et al., 2021).

O novo programa social de transferência direta e indireta de renda é destinado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. Além de garantir uma renda básica a essas famílias, o programa busca simplificar a cesta de benefícios e estimular a emancipação dessas famílias para que alcancem autonomia e superem situações de vulnerabilidade social (Brasil, 2021).

Em termos federativos, o Programa Auxílio Brasil desorganizou e desarticulou os instrumentos do PBF. Ao estabelecer o uso de aplicativos para cadastro e a atualização cadastral no Cadastro Único, o governo desconsiderou a sustentabilidade fiscal e os arranjos federativos locais, comprometeu o acompanhamento das condicionalidades, especialmente ao negligenciar o Cadastro Único (CadÚnico), o que sinaliza um desmonte do sistema.

O retorno de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência em 2023 trouxe consigo a promessa de reverter muitos dos retrocessos nas políticas sociais implementados durante o governo Bolsonaro. Uma das primeiras ações iniciais do presidente foi o restabelecimento do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), que havia sido desestruturado com a criação do Ministério da Cidadania. Com o MDS novamente ativo, o governo Lula retomou a coordenação da política de Assistência Social, dando novo impulso ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e reforçando o papel da rede de proteção social. Outro movimento importante foi a retomada do Bolsa Família (PBF), que, após ser substituído pelo Auxílio Brasil, voltou a ser o principal programa de transferência de renda, ampliando seu alcance e restabelecendo as condicionalidades que garantem a integração das famílias em situação de vulnerabilidade social a serviços essenciais, como saúde e educação.

2.2 A família: diferentes perspectivas, complexidade e mudanças

A proposição de que o significado da família reside no domínio público, influenciado por experiências individuais, indica uma simplificação excessiva da necessidade de uma exploração meticulosa de suas características, determinantes e complexidades distintivas. Estudos sobre o que é ser família historicamente têm sido marcados por determinismos e generalizações, onde a referência tomada é de um determinado modelo familiar patriarcal, rural e extensa (Silva, 2012). Entretanto, estudos desenvolvidos no âmbito das ciências sociais e humanas a partir das décadas de 1970 e 1980 passam a abordar outras versões, até então silenciadas, para a história da família no Brasil. Questiona-se, portanto, se a família patriarcal realmente representou o modo de vida cotidiano da maioria da população ou se, na verdade, foi apenas o modelo ideológico predominante em um contexto histórico e geográfico específico.

Conforme Toledo (2007), o início da estrutura familiar predominante em nosso contexto social remonta a meados do século XVIII, especificamente no centro da burguesia europeia, e persistiu com alterações mínimas até o século XX. A origem da estrutura familiar moderna está intimamente ligada ao desenvolvimento do capitalismo e da propriedade privada, que exigiu a reprodução da ordem estabelecida baseada na exploração da força de trabalho e na acumulação de capital. O modelo de família burguesa separava as esferas pública e privada, atribuindo papéis distintos a homens e mulheres (Poeschl, 2000). Essa distribuição de funções e papéis, histórica e socialmente, determina a divisão sexual do trabalho, do poder, da autoridade e do não trabalho, em uma lógica de naturalização pautada em fatores biológicos. Refere-se, assim, a uma relação desigual de poder que se estabelece em um sistema hierárquico, no qual socialmente se estabelece a noção de superioridade e dominação da esfera masculina sobre a feminina.

Essa mitificada família moderna, conjugal e nuclear, representa uma idealização burguesa que a nossa cultura construiu: ela deve ter origem num casal heterossexual, casado no civil e no religioso, procriando dois ou mais filhos, saudáveis, estudiosos, matriculados nas melhores escolas e com um futuro promissor. Nessa família, o homem assume o papel de marido, de pai exemplar e provedor da família, ao mesmo tempo em que representa a autoridade familiar, enquanto a mulher assume o papel de esposa e mãe amorosa e protetora, responsável pelas tarefas do lar e pela educação dos filhos. (Silva, 2012, p. 31)

Elementos como privacidade, domesticidade, cuidado materno e laços íntimos compartilhados entre pais e filhos eram parte integrante desse modelo, enraizado na monogamia, era visto como uma criação humana necessária para a exploração e defesa da propriedade privada. A importância do bem-estar familiar e seu papel crítico foram

constantemente enfatizados como essenciais para que os trabalhadores suportassem a exploração de seu trabalho, a alienação e a degradação social. Consequentemente, Ariès (1981) postula que a conceituação de família que foi cultivada durante essa época desempenhou um papel fundamental na perpetuação ideológica do capitalismo e no enraizamento desse modelo familiar.

O sentimento de família media as relações entre os espaços do público e do privado, intensificando o vínculo afetivo entre seus membros como uma defesa contra o mundo exterior e, ao mesmo tempo, demarcando o território de pertencimento e manifestação dos afetos (Toledo, 2007, p. 20).

Entretanto, a família patriarcal, conforme e Corrêa (1994, p. 27), “[...] não existiu sozinha, nem comandou do alto da varanda da casa-grande o processo total de formação da sociedade brasileira”. A historiadora Eni de Mesquita Samara (1987), em sua pesquisa sobre a composição das famílias paulistas no início do século XIX, publicada em “A família brasileira” (1983), constatou que apenas 26% dos domicílios se enquadravam nesse tipo de família patriarcal ou extensa, majoritariamente representando um segmento social específico. A autora reforça sua crítica às interpretações generalizantes sobre a família brasileira ao afirmar “que as famílias ‘extensas do tipo patriarcal’ não foram as predominantes, especialmente no sul do país nos séculos XVIII e XIX, onde eram mais comuns aquelas com estruturas mais simplificadas e menor número de componentes” (Samara, 1987, p. 30).

A noção idealizada da família nuclear pode obscurecer a realidade dos diversos arranjos familiares que existem na sociedade. Essa idealização pode criar expectativas e pressões irreais sobre indivíduos e famílias, levando a julgamentos morais contra aqueles que não estão em conformidade com essas normas. Assim, compreender a família requer uma apreciação de suas dimensões históricas, culturais e sociais, reconhecendo que ela é uma construção moldada por vários fatores, incluindo condições econômicas, políticas, sociais e culturais. A idealização da família como entidade autossuficiente e protetora, ignora as desigualdades e os desafios vivenciados por elas, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade socioeconômica. A crença de que todas as famílias podem assumir integralmente todas as suas responsabilidades pela proteção social pode levar à negligência do Estado com a sua função de proteção às famílias, que necessitam de apoio adicional para garantir o bem-estar de seus membros.

Em geral, a partir da ideia de família ideal - mito da família nuclear moderna, conjugal e feliz -, a sociedade cria e estabelece um padrão institucional de família, a partir do qual são construídas expectativas sobre o que ela deveria ser, dificultando o entendimento de como ela realmente é (Silva, 2012, p. 30).

Fonseca alerta para o risco de perpetuar o "mito da família unida" nos estudos sobre comportamentos familiares, agora representado por uma família conjugal idealizada, supostamente harmoniosa, essa imagem alimenta discursos alarmistas sobre a "desagregação da família" (Fonseca, 1995, p. 70). Os estudos de Fonseca (1995) indicam que, no Brasil Colônia e Império, as uniões consideradas "irregulares" predominavam, enquanto o casamento formal, conforme as regras da Igreja e da Coroa Portuguesa, era um "privilégio" restrito a poucos. Segundo Fonseca (1995, p. 71), "a família patriarcal extensa não parece ter sido muito mais comum no passado do que hoje; assim como as famílias nucleares e as mulheres chefes de família não são nenhuma invenção da modernidade". Embora a chefia feminina na família seja frequentemente vista como um fenômeno recente, estudos de Maria Odila Leite da Silva Dias (1984) revelam que, em algumas regiões do Brasil, esse arranjo era quase tão comum quanto a família conjugal. Hoje, porém, esse modelo é muitas vezes interpretado, de forma equivocada, como "novo" ou até mesmo "desestruturado", perpetuando estigmas que recaem principalmente sobre famílias pobres, especialmente as afrodescendentes, marcadas pelo racismo que historicamente moldou e ainda influencia as relações sociais no país.

A partir do século XX, segundo Toledo (2007), a centralidade da família é colocada em debate em meio ao discurso sobre o bem-estar psicológico de seus constituintes. A família contemporânea desenvolveu novas formas de organização, que vão além do modelo tradicional de família nuclear (pai, mãe e filhos biológicos). Hoje, os casais se formam e se separam com maior frequência, vivendo com filhos de relacionamentos anteriores e com filhos nascidos de novas uniões (Szimansky, 1992). Entretanto, essas configurações familiares não foram sempre assim, elas resultam de transformações históricas provocadas por fenômenos sociais, políticos, econômicos e até pelo avanço tecnológico, que influenciam diretamente as novas formas de estrutura familiar.

Desnaturalizar o conceito engessado de "família" exige analisar a história social da família e suas inter-relações no tempo e no espaço, para romper com esta imagem, faz-se necessário ir além do senso comum e trabalhar a categoria família como um espaço que não é naturalmente protetivo e universal, com modelos e padrões definidos (Barreto, 2018). Além disso, pensar a família consiste em reconhecê-la como uma ocorrência histórica e o resultado de condições econômicas, políticas, sociais e culturais específicas, de modo que sua compreensão influencia o desenvolvimento de políticas sociais e as ações de profissionais em várias disciplinas. Desse modo, a família pode ter um significado diferente em diversas épocas e lugares.

O conceito de família é multifacetado e complexo, abrangendo uma variedade de dimensões sociais, culturais e emocionais. Fundamentalmente, a família pode ser entendida como um grupo de indivíduos conectados por sangue, afeto ou laços legais, que compartilham responsabilidades e apoiam uns aos outros ao longo das gerações. Essa definição, no entanto, não é estática; ela evolui com as mudanças sociais e os contextos culturais, refletindo a natureza dinâmica das relações humanas e das estruturas sociais, seu significado está enraizado nas conexões e interações entre seus membros e na natureza desses relacionamentos.

Do ponto de vista sociológico, a família não é meramente uma unidade biológica, mas uma instituição social que desempenha um papel crucial na formação da identidade e socialização. É nela que os indivíduos aprendem valores, normas e comportamentos que moldam suas interações com a sociedade em geral. Além disso, o conceito de família transcende as definições tradicionais, pois é influenciado por várias disciplinas, como sociologia, antropologia, psicologia e direito. Cada disciplina contribui com uma visão única sobre a compreensão da família, enfatizando seus diversos significados e funções dentro de diferentes estruturas culturais e sociais. Por exemplo, os contextos históricos e culturais moldam significativamente as estruturas e dinâmicas familiares, levando ao reconhecimento de que não existe um modelo de família singular ou ideal. Em vez disso, as famílias podem assumir várias formas, refletindo as complexidades das experiências humanas e as expectativas da sociedade.

A família tem um significado complexo também porque geralmente congrega um grupo de pessoas vinculadas por laços de sangue, afetividade, afinidade, responsabilização entre as gerações (embora nem sempre esses laços estejam presentes ao mesmo tempo), que se expressam através de padrões de comportamento, valores, sentimentos e práticas. A importância maior da família não está na forma de sua configuração, mas nas relações e interações desenvolvidas entre seus membros e, mais ainda, no conteúdo e na qualidade dessas relações. Isso significa que a família continua sendo o espaço fundamental para o processo de sociabilidade humana, onde os indivíduos constroem sua identidade, sentindo-se parte da vida de outras pessoas e pertencentes a um grupo social (Silva, 2012, p. 28)

Claudia Fonseca (1995), ao estudar grupos populares na periferia de Porto Alegre, destaca a existência de diversas “culturas populares” com normas familiares distintas das dominantes na sociedade, embora não totalmente autônomas. Para esses grupos, a família frequentemente inclui outros parentes além do núcleo conjugal, como avós, tios e sobrinhos. Nessas relações, o foco recai mais sobre os laços consanguíneos do que sobre a conjugalidade, o que diferencia unidades domésticas de sistemas familiares e confere novos significados às famílias chefiadas por mulheres (Fonseca, 1995).

A antropóloga Cynthia Sarti (1996) acrescenta que, para as camadas populares, a família não é “apenas o elo afetivo mais forte dos pobres, o núcleo da sua sobrevivência material e espiritual, o instrumento através do qual viabilizam seu modo de vida, mas é o próprio substrato de sua identidade social” (Sarti, 1996, p. 33). Para além de ser um espaço de laços afetivos profundos, a família também é vista como a principal estrutura de suporte para a sobrevivência, tanto no sentido material (recursos e sustento) quanto no espiritual (valores, crenças e apoio emocional). Nesse contexto, a família não apenas fornece os meios práticos para enfrentar as dificuldades do cotidiano, mas também constitui a base sobre a qual essas pessoas constroem sua identidade social. Em outras palavras, para os grupos populares, a família não é somente uma rede de apoio; ela é essencial para dar sentido à vida e organizar seu lugar no mundo, funcionando como um reflexo de quem são e do que representam na sociedade.

As obrigações familiares fazem parte da construção da identidade e do significado que seus membros atribuem à instituição. Com o passar do tempo, ao deixar de ser uma unidade de produção doméstica, muitas funções antes desempenhadas pela família foram transferidas para serviços urbanos. Dessa forma, as famílias se tornaram um espaço primordial para o desenvolvimento da personalidade. A importância que sentimentos e intimidades adquiriram no contexto familiar reforça a ideia de que sua participação é essencial no processo de individualização.

Embora a família moderna tenha passado por um processo de “desencantamento”, deixando de ser vista como algo sagrado, isso não significa que tenha perdido sua consistência. Os sentimentos, a intimidade e a reciprocidade entre seus membros continuam se baseando em expectativas de comportamento consideradas adequadas às posições e aos papéis relacionados ao status dentro da família.

As produções existentes sobre família não apresentam um construto universalmente reconhecido que incorpore adequadamente todas as análises conduzidas sobre o que é ser família. A complexidade da família, sua diversidade e multiplicidade de temas e questões internas tornam desafiadora a criação de uma definição padronizada. Essa variedade de dimensões, que reflete simultaneamente sua realidade empírica e seu discurso teórico, complica a formulação de um conceito singular e abrangente que possa representar “o que é ser família” de forma integral.

Desse modo, para compreender melhor esse debate, será apresentada, a seguir, uma breve, a partir dos estudos de Sierra (2011), visto que ela analisa as seguintes perspectivas teóricas sobre a família: Estruturalismo, Funcionalismo e Interacionismo. Na concepção

estruturalista, segundo a autora, a discussão sobre família e parentesco abrange tanto o natural quanto o cultural, sendo identificados pela sua universalidade e pela sua singularidade, respectivamente. Lévi-Strauss, com base em sua teoria sobre a proibição do incesto, sustenta que, em qualquer sociedade, as relações sociais entre os indivíduos estão profundamente relacionadas à sexualidade e à aliança formada por meio do casamento. Para este autor, a proibição do incesto marca a passagem da natureza à cultura, pois é a compreendida por Strauss como a estrutura invariante que inicia a comunicação e a construção de alianças entre os grupos.

A proibição universal do incesto especifica, como regra geral, que as pessoas consideradas como pais e filhos(as) ou irmão e irmã, inclusive nominalmente, não podem ter relações sexuais e muito menos se podem casar um com o outro. [...] A proibição do incesto estabelece uma mútua dependência entre famílias, obrigando-as, com o fim de perpetuarem a si mesmas, à criação de novas famílias. [...] a proibição do incesto afirma que as famílias podem casar entre si, mas não dentro de si mesmas (Lévi-Strauss, 1980, p. 31-33).

Assim, para o conjunto da humanidade, o principal requisito para a formação de uma família é a existência prévia de outras duas famílias, esta troca entre grupos familiares distintos expande e generaliza a comunicação social, estabelecendo o processo de relação social entre famílias. Para Lévi-Strauss (1980, p. 34), "o que verdadeiramente distingue o mundo humano do mundo animal é que, na humanidade, uma família não poderia existir sem a existência da sociedade", pois uma multiplicidade de famílias reconhece que o processo natural de descendência depende, antes de tudo, do processo social de afinidade. Sendo esta a principal contribuição de Strauss para a compreensão da Família, ao mostrar que ela não é restrita unicamente a unidade biológica de parentesco, mas que tal unidade possui elementos de aliança e afinidade, construídos através do casamento.

Os sistemas de parentesco são, do ponto vista antropológico, considerados como estruturas formais que resultam da combinação de três tipos de relações básicas: a relação de consangüinidade entre irmãos; a relação de descendência entre pais e filhos e mãe e filhos; e a relação de afinidade que se dá através do casamento, pela aliança. Essas três relações são básicas e o estudo do parentesco é o estudo de sua combinação. Essas relações são a estrutura formal universal. Qualquer sociedade forma-se pela combinação dessas três relações. A variabilidade está em como se faz essa relação (Sarti, 1992, p. 71).

Assim, a família do tipo conjugal, formada por meio do casamento ou de uma união mais ou menos duradoura e socialmente reconhecida, "é um fenômeno universal, presente em quase todos os tipos de sociedade" (Lévi-Strauss, 1980, p. 9), entretanto não constitui uma necessidade intrínseca, originada pelas exigências da natureza humana. Strauss afirma que "não existe nenhuma lei natural que exija a universalidade da família" (Lévi-Strauss, 1980, p.

16), sendo possível existir uma sociedade estável e duradoura sem a existência da família conjugal.

De acordo com Lévi-Strauss, a família tem suas origens no casamento monogâmico, sendo este o espaço onde ela se estabelece, consistindo em um grupo social que possui pelo menos as três características seguintes:

- 1) Tem a sua origem no casamento; 2) É formada pelo marido, pela esposa e pelos filhos; 3) Os membros da família estão unidos por laços legais; direitos e obrigações econômicas, religiosas e de outro tipo; uma rede precisa de direitos e proibições sexuais e de uma quantidade variável e diversificada de sentimentos psicológicos tais como amor, afeto, respeito, temor, etc. (Lévi-Strauss, 1980, p. 16).

Strauss (1980, p. 19) afirma que em todas as sociedades, há algum sistema que distingue o casamento legítimo ou reconhecido das uniões permanentes ou transitórias, o que pode ser explicado por razões morais, religiosas e econômicas. Uma das características universais do casamento é o fato de que “são as famílias que geram o casamento como o dispositivo legal mais importante que possuem para estabelecer alianças entre elas” (Lévi-Strauss, 1980, p. 21). Assim, o casamento não é uma questão individual ou privada, mas cultural e social.

Segundo Sierra (2011), a vertente estruturalista recebeu diversas críticas, incluindo a de ter generalizado a concepção das trocas como o fundamento da sociedade humana, negligenciando o simbolismo presente nas trocas. Embora Lévi-Strauss afirme que, no sistema de parentesco, são os homens que realizam as trocas. Ademais, Sierra ressalta que os grupos que realizam trocas de mulheres não são compostos apenas por homens e, além disso, a mulher, ao se casar, não perde seus direitos e obrigações em relação ao seu grupo original de parentesco. Pelo contrário, ela adquire novos direitos e obrigações em relação ao marido.

Na perspectiva funcionalista, a sociedade é vista como um sistema composto por partes ou unidades interligadas que mantêm entre si relações de interdependência, no qual as partes desempenham funções específicas que contribuem para o equilíbrio e a estabilidade do todo. Nesse sentido, conforme Sierra (2011), conceitos como adaptação, coesão e equilíbrio são utilizados para descrever as condições normais de funcionamento da sociedade. Sob essa perspectiva, as normas sociais não são analisadas com base em suas origens e/ou tradições, mas em relação à sua contribuição para o funcionamento e a continuidade do sistema como um todo. Ocorrendo uma negação pela busca de traços na cultura das sociedades e de sua história que possam remeter a uma explicação de seu passado.

Talcott Parsons foi um importante sociólogo nos Estados Unidos, um dos precursores do funcionalismo na Sociologia. Em suas teorias, Parsons usou como modelo a família

conjugal norte-americana, especialmente a de classe média, que vivia nos centros urbanos da sociedade industrial. Ele considerava que a função principal da família era adaptar-se às demandas da sociedade moderna, desempenhando papéis específicos para garantir a estabilidade social e o desenvolvimento individual. A teoria parsoniana compreende a sociedade como um sistema formado por quatro subsistemas interdependentes, cada um responsável por funções específicas: sistema cultural, encarregado da manutenção dos padrões e valores que orientam o comportamento social; sistema político, voltado para a definição e consecução de objetivos sociais; sistema econômico, responsável pela adaptação às necessidades materiais e pela provisão de recursos para o funcionamento do sistema; e sistema social, incumbido de promover a integração das unidades de ação, ou seja, das partes comprometidas com os papéis.

Dentro dessa perspectiva, a família é vista como um subsistema do sistema social. Em sua forma mais simples, o sistema social consiste em:

[...] uma pluralidade de atores individuais que interagem entre si numa situação que tem, ao menos, um aspecto físico ou de meio ambiente, atores motivados por uma tendência a atingir um “ótimo de gratificação” e cujas relações em suas situações - incluindo outros atores - são mediadas e definidas em termos de um sistema de símbolos culturalmente compartilhados e estruturados” (Parsons, 1966, p. 05).

O funcionamento “normal” e harmonioso da sociedade, na vertente funcionalista, depende do cumprimento de determinadas funções, correspondentes aos componentes estruturais (como as relações de gênero, poder e classe), pelos atores sociais, resultando na articulação entre a estrutura interna de papéis na família e as responsabilidades sociais extrafamiliares de seus membros. A família, como subsistema do sistema social, organiza-se em torno de papéis complementares que visam atender às suas funções básicas. Essa organização interna reflete e se relaciona com as demandas externas da sociedade, contribuindo para a integração social e o equilíbrio do sistema como um todo.

Conforme Parsons, as estruturas e funções da família são fundamentais para a integração sistemática da personalidade. Por isso, ele atribui à família um papel que vai além da simples reprodução, destacando sua importância na articulação da unidade conjugal com o desenvolvimento da personalidade de seus membros. A família conjugal, por ser uma unidade reduzida, é composta por poucos papéis claramente diferenciados. Assim, as funções que ela desempenha tendem a se direcionar diretamente para o desenvolvimento e integração da personalidade dos indivíduos que a compõem. Esse desenvolvimento, por sua vez, exerce influência em outros subsistemas da sociedade, nos quais os mesmos indivíduos assumem papéis sociais (Parsons et al., 1970, p. 253).

Parsons descreve a família como um sistema institucionalizado que atende às condições psicológicas necessárias para o sucesso do processo de socialização. Esse processo ocorre por meio de estágios que se iniciam na infância. A diferenciação de papéis sexuais é estruturada com base em critérios de geração e sexo, enquanto a geração, por sua vez, é definida de acordo com papéis biologicamente estabelecidos, refletindo uma hierarquia em que os filhos são dependentes dos pais. Essa hierarquia organiza as relações familiares e posiciona cada membro dentro de uma estrutura funcional.

Essa divisão contribui tanto para a socialização das crianças, ao transmitir normas e valores, quanto para a integração dos adultos na dinâmica do sistema social. Dessa forma, a família atua como um núcleo essencial para o equilíbrio psicológico e social, conectando as necessidades individuais às demandas da sociedade. Em outros termos, a família, na perspectiva funcionalista, desempenha funções essenciais, como a socialização primária dos indivíduos e a estabilização das personalidades adultas, contribuindo para a integração e continuidade da sociedade como um todo.

Assim, a família não é vista de forma isolada, ao contrário, é conceituada como um elemento integrante de uma ampla rede de instituições e relações sociais, na qual é composta por um conjunto de papéis e funções que são desempenhados pelos membros da família. A família, nesse sentido, é um reflexo da estrutura social e desempenha um papel fundamental na perpetuação da ordem social, tanto por meios biológicos (via procriação) quanto por mecanismos culturais (por meio da socialização dos seus integrantes).

A família, então, é vista como um microcosmo da sociedade, onde as relações de poder e as desigualdades sociais se refletem e se reproduzem. Desse modo, a família é vista como um elemento fundamental para a organização e manutenção da ordem social, uma vez que constitui o local primário de socialização dos indivíduos, onde ocorre a apreensão de papéis, normas institucionais e padrões socialmente estabelecidos, local em que aprendemos a conviver e interagir.

Na vertente interacionista o sentido de família é compreendido a partir do significado que seus membros atribuem a ela, constituindo um espaço dinâmico de interações e construções simbólicas, capaz de se adaptar para se sustentar e perpetuar. A família é vista como uma entidade moldada pelas interações cotidianas entre seus membros, que compartilham e ressignificam símbolos e papéis constantemente. No interacionismo simbólico, os significados atribuídos às relações e aos papéis familiares são centrais. É na dinâmica de seus relacionamentos que os membros de uma família constroem suas

identidades individuais e coletivas a partir da interpretação e da atribuição de sentido às interações.

Assim, o papel de "pai" ou "mãe" não se limita às funções biológicas ou legais, mas é moldado pelos significados construídos no dia a dia, que podem variar conforme os contextos culturais, históricos e sociais. Dessa forma, o que é considerado um "bom pai" ou uma "boa mãe" pode se transformar ao longo do tempo e entre diferentes famílias, refletindo valores sociais e negociações pessoais. A existência de conflitos, afetos e regras são negociados diariamente, e cada interação contribui para moldar os laços entre os membros. A família, sob essa perspectiva, é vista como um microcosmo de interações que se transformam continuamente.

A perspectiva do interacionismo não concebe a existência de estruturas, mas a valorização dos processos sociais que permitem construir e reconstruir uma ordem permanentemente negociada. Timasheff define a sociedade como um organismo, um todo “vivo constituído por segmentos diferenciados, cada um com uma função especial” (Timasheff, 1960, p. 214). Desse modo, a ordem social é resultado da forma como os indivíduos ordenam suas interações, são os sujeitos que criam as regras que as regem.

Nessa dinâmica, a família é compreendida tanto como grupo social participante quanto agente de construção da sociedade. É nela que os indivíduos vivenciam a experiência de unidade social, que propicia a interiorização, a objetivação e a exteriorização no mundo social e de ideias universais como “a fé, o espírito prestativo, a bondade, a obediência às normas sociais e também o ideal de liberdade” (Sierra, 2011, p. 45). A família é um espaço social fundamental no processo de interiorização e exteriorização, desempenhando um papel crucial por ser a primeira referência da criança. O processo de interiorização se inicia nos primeiros anos de vida, à medida que a criança começa a reconhecer sua mãe e outras figuras que desempenham os papéis de cuidado. Essas pessoas, por meio de suas ações e interações, estabelecem os fundamentos das orientações e vínculos que moldam a relação da criança com o mundo ao seu redor.

Entretanto, para o interacionismo simbólico, essa transmissão de valores não é unidirecional. Os membros da família, especialmente crianças e jovens, também participam ativamente na reconstrução dos significados e práticas culturais. Enquanto os pais podem ensinar normas de respeito e responsabilidade, os filhos reinterpretem essas normas à luz de suas próprias experiências e influências externas, como a escola e os grupos de amigos. Dessa forma, a família é um espaço de troca constante, onde o coletivo e o individual se entrelaçam para moldar a dinâmica familiar e a realidade social.

O padrão de vida familiar, segundo Burgess (1970), se desenvolve sob determinadas condições de vida, em conformidade com os *folkways* e os *mores*² da comunidade local. Assim, a família é vista como um sistema dinâmico interacional que assume diferentes formatos sob influência do contexto cultural em que se insere. Diferentes configurações familiares — como famílias monoparentais, recompostas, homoafetivas ou extensas — são vistas como variações legítimas que refletem as mudanças nos significados atribuídos à ideia de família em diferentes épocas e culturas. Essa perspectiva reconhece que a família não é uma instituição universal e estática, mas uma construção social que se adapta às demandas e transformações da sociedade. Burgess (1970) afirma que, “apesar de verificar sua permanência, a família varia de tal modo em sua forma que não é possível afirmar seguramente a forma que poderá tomar no futuro” (Sierra, 2011, p. 52, apud Burgess, 1970).

Em todo caso, a unidade real da vida familiar tem sua existência não em qualquer concepção legal, nem num contrato formal, mas na interação de seus membros. Porque a família não depende, para sobreviver, de relações harmoniosas de seus membros, nem se desintegra necessariamente em resultado de conflitos entre seus membros. A família vive enquanto a interação está se realizando e só morre quando ela cessa (Burgess, 1970, p. 546-547).

Ao enfatizar a subjetividade e as trocas simbólicas, essa abordagem destaca que a família não é apenas um espaço de reprodução de normas sociais, mas também um lugar de criatividade, negociação e ressignificação. A família, portanto, transcende definições legais ou formais, sendo essencialmente um espaço de interação contínua entre seus membros. Sua existência não está condicionada à harmonia absoluta ou à ausência de conflitos, mas à manutenção das relações e trocas simbólicas que dão sentido ao vínculo familiar. Enquanto essas interações persistirem, a família permanece viva e funcional, adaptando-se às adversidades e transformações que surgem ao longo do tempo. Assim, o que realmente define e sustenta a família é a dinâmica relacional entre seus integrantes, e não apenas estruturas formais ou ideais abstratos.

Considerando os objetivos desta pesquisa optamos por seguir a perspectiva histórico-dialética como fundamento teórico-metodológico. Desse modo, entendemos a família como uma totalidade dinâmica e contraditória, síntese de múltiplas determinações. Trata-se de uma instituição social moldada pela cultura, pelo movimento histórico e pelas relações econômicas e sociais, “a família é um fato cultural historicamente condicionado” (Mioto, 1997, p. 115). A família reflete as determinações mais amplas da sociedade em que

² Conceitos sociológicos que se referem a costumes e normas morais de uma sociedade: **Folkways**: São costumes ou crenças comuns a um grupo social ou cultural; **Mores**: São normas morais ou costumes mais rígidos que os folkways, que determinam o que é considerado moral e ético.

está inserida, estando, portanto, em constante transformação. Esse dinamismo expressa tanto as mudanças sociais quanto gera novas alterações nas diversas esferas da vida coletiva, incluindo as relações culturais e sociojurídicas.

A família, enquanto instituição concreta e inserida em um contexto sócio-histórico, é marcada por relações complexas e contraditórias. Ela reflete e integra as contradições mais amplas presentes na sociedade e, como parte integrante dela, manifesta e reproduz essas contradições tanto em suas relações internas quanto nas interações que estabelece em outros espaços de sociabilidade, com indivíduos, grupos e instituições sociais. Desse modo, destaca-se o caráter contraditório da família, visto que “o núcleo familiar não é uma ilha de virtudes e de consensos num mar conturbado de permanentes tensões e dissensões” (Pereira, 2010, p.36). Persiste, assim, a ideia de que a família se encontra livre de conflitos, desconsiderando suas contradições e seu contexto socioeconômico, devendo ser potencializada para que assuma seu status de família “normal e capaz”.

Entretanto, não se deve desconsiderar o papel da família e a importância desta na proteção e promoção dos cuidados aos seus membros. A família constitui o local primário de socialização dos indivíduos e de apreensão de papéis e padrões socialmente estabelecidos, local em que aprendemos a conviver e interagir. Em contrapartida, dependendo das relações estabelecidas entre seus membros, pode se tornar tanto um locus de proteção quanto de conflito, reprodutora de novos e velhos padrões. É imprescindível reconhecer que a capacidade protetiva das famílias não é uniforme e depende de um conjunto de fatores, como situação socioeconômica e estrutura das famílias. A família, portanto, é dotada de uma pluralidade e singularidade, sendo permeada por relações complexas e contraditórias que se expressam e se reproduzem no seu interior, com diferentes configurações (Silva, 2012).

A idealização da família como entidade autossuficiente ignora as desigualdades e os desafios vivenciados por elas, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade socioeconômica. A crença de que todas as famílias podem e devem assumir integralmente as responsabilidades de proteção social pode levar à negligência das necessidades específicas de grupos familiares que necessitam de apoio adicional para garantir o bem-estar de seus membros (Silva, 2012). A família é um espaço de socialização, onde se buscam coletivamente estratégias de sobrevivência, sendo também um local para o exercício da cidadania e uma possibilidade de desenvolvimento tanto individual quanto grupal de seus membros, independentemente dos arranjos ou das novas estruturas que vêm se formando. Sua dinâmica é única, sendo influenciada tanto pelo desenvolvimento de seu ciclo vital quanto pelas políticas econômicas e sociais (Ferrari e Kaloustian, 1994).

A família entre os pobres constitui, então, um sistema de obrigações morais. A família como ordem moral torna-se uma referência simbólica fundamental, uma linguagem através da qual traduzem o mundo social, orientando e atribuindo significados a suas relações dentro e fora de casa. Essa moralidade, projetando-se para além da própria família, configura um sistema de valores que incide sobre o seu modo de pensar o mundo e se colocar frente a ele (Sarti, 1994, p. 53).

Na mesma perspectiva teórica sobre a concepção de família, Kaloustian e Ferrari (1994, p. 11-12) a entendem como um grupo, mas destacam a importância da individualidade das pessoas que a compõem.

A família é percebida não como o simples somatório de comportamentos, anseios e demandas individuais, mas sim como um processo interagente da vida e das trajetórias individuais de cada um de seus integrantes. À família, novos membros se agregam: da família, saem alguns para constituírem outras famílias e para enfrentar o mercado de trabalho. Nas famílias mais pobres, essas trajetórias e movimentos ocorrem muitas vezes de forma traumática, ditados pelas condições econômicas e a luta pela sobrevivência individual e familiar (Kaloustian e Ferrari, 1994, p. 13).

De acordo com Minuchin (1985), a família é um sistema complexo de organização, cujas crenças, valores e práticas estão diretamente relacionadas às transformações da sociedade, buscando a melhor adaptação possível para a sobrevivência de seus membros e da instituição como um todo. O sistema familiar se altera conforme a sociedade muda, e todos os seus membros podem ser impactados por pressões internas e externas, levando a família a se modificar com o objetivo de garantir a continuidade e o crescimento psicossocial de seus integrantes.

Com as mudanças econômicas, políticas, sociais e culturais ocorridas ao longo do tempo, a sociedade tem sido obrigada a reorganizar as regras fundamentais para orientar a nova ordem familiar. No Código Civil de 1916, a "família legítima" era definida exclusivamente pelo casamento oficial. Contudo, a partir de janeiro de 2003, com a vigência do Novo Código Civil, diversas inovações foram incorporadas, incluindo uma nova definição de família, que passou a abranger unidades formadas por casamento, união estável ou pela convivência entre qualquer genitor e seus descendentes (Silva, 2012).

O casamento passou a ser entendido como uma "comunhão plena de vida, com base na igualdade de direitos e deveres dos cônjuges" (Cahalil, 2003, p. 467), no âmbito filiação os filhos adotivos ou concebidos fora do casamento passaram a ter os mesmos direitos que os filhos biológicos. O "pátrio poder" exercido pelo pai sobre os filhos foi substituído pelo "poder familiar", atribuído também à mãe e a outros integrantes da família como tios, avós e padrinhos. A Lei do Divórcio de 1977 atribuía a guarda dos filhos ao cônjuge que não tivesse provocado a separação ou, na ausência de acordo, à mãe. Atualmente, a guarda é decidida de

acordo com o melhor interesse da criança, levando em consideração ambos os pais (Silva, 2012).

Essas mudanças refletem uma adaptação das famílias às novas realidades sociais e econômicas, tais dados confirmam que as famílias brasileiras estão em um processo contínuo de mudança, com uma variedade maior de modelos convivendo lado a lado. As unidades familiares passam por um processo de reorganização e diversificação em suas configurações, adquirindo não apenas novas formas e tamanhos, mas também novos significados, tanto para seus membros quanto para a sociedade. Esse processo de mudança faz parte de um movimento dialético: resulta tanto das transformações macroeconômicas, sociais e culturais quanto das transformações internas da própria família, como consequência da flexibilização dos padrões tradicionais que explicavam o conceito de família. Esse movimento possibilitou a criação de um novo ordenamento sociojurídico e institucional, que reflete parte das mudanças vivenciadas, mas ainda não abrange toda a amplitude e complexidade das transformações que continuam a ocorrer nas famílias (Silva, 2012).

As mudanças ocorridas nas famílias brasileiras nas últimas décadas foram tão significativas que, conforme Goldani (2007, p. 224), hoje temos famílias “verdadeiramente reinventadas”. A partir da década de 1990, as famílias brasileiras passaram a apresentar mudanças que revelam novas e diversas formas de configuração sociofamiliar: redução no tamanho médio da família e no número de filhos; aumento do número de casais sem filhos; predominância das famílias nucleares, mas com uma queda acentuada em comparação com períodos anteriores; aumento significativo de famílias monoparentais, com predominância de mulheres como responsáveis; crescimento das famílias recompostas, formadas por meio de separações, divórcios e novos casamentos; e o aumento do número de pessoas que vivem sozinhas, especialmente nas áreas urbanas. Essas características indicam que, na atualidade, a família não se limita mais à forma tradicional da família nuclear moderna, mas assume diversas e novas configurações, o que torna mais adequado falar de “famílias” no plural, pois elas são múltiplas e variadas.

2.3 A família na Política de Assistência Social: os documentos oficiais e a centralidade na família

Compreender as mudanças nos conceitos de família é fundamental para perceber as influências que essa instituição sofre conforme o contexto vivido pela sociedade, incluindo os cenários socioeconômico e cultural, assumindo diferentes abordagens de acordo com os

interesses e necessidades variáveis. Essas variações sobre o que é considerado "família" também estão ligadas aos sistemas de proteção social estabelecidos em cada sociedade.

Nesse sentido, a instituição familiar, conforme Pereira (2004), tem historicamente constituído um componente fundamental das estruturas brasileiras de proteção social, principalmente por meio do engajamento dos membros da família, particularmente das mulheres, na provisão de apoio aos dependentes e na perpetuação de responsabilidades domésticas não remuneradas. No Brasil, desde os anos de 1990, as políticas sociais com seus programas, projetos e serviços passaram a valorizar a família no seu discurso oficial, como principal instituição responsável pela proteção social dos indivíduos, que ao mesmo tempo aparece como receptora e colaboradora com a proteção social do Estado. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) define como um dos objetivos da assistência a proteção social, especialmente “a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice” (LOAS, art. 2º, I, a), ou seja, a família, grupo nuclear, e os seus integrantes.

Além disso, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) define a família como “um conjunto de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade” (BRASIL, 2004, p. 28). Reconhecendo as pressões geradas pelo processo de exclusão sociocultural sobre as famílias empobrecidas, a PNAS, por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), estabelece a centralidade da família em suas ações. Ela considera a família como um espaço fundamental de proteção, promoção e socialização primária de seus membros, mas também entende que a família precisa ser cuidada e protegida por meio de políticas sociais voltadas à sua promoção e bem-estar.

A família adquire centralidade na Política de Assistência Social a partir da PNAS de 1998, pois destaca em um dos seus princípios a “centralidade na família para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos” (PNAS, 1998, p.49). Essa ideia foi mantida na PNAS de 2004, não mais como um princípio, mas como uma diretriz. Nessa nova dinâmica, as famílias passaram a ter maior destaque e ser requisitadas para participar das suas ações. Entretanto, apesar dessa centralidade representar um avanço significativo na relação da política com a família, na realidade tem acarretado na responsabilização da família pela proteção social dos seus membros (Silva et al., 2024).

Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade (PNAS, 2004, p.39)

Nessa lógica, a família passa a ser responsabilizada, quase que exclusivamente, por garantir a proteção social aos seus integrantes, apesar das suas contradições e limitações, na

maioria delas, no que se refere ao custeio da provisão das necessidades básicas. Com o caráter neoliberal das políticas, o Estado desenvolve sua intervenção, junto às famílias, somente em última instância, adquirindo caráter residual e focalizado em sua atuação. Isso tem base no discurso moralizador, dos conservadores e teóricos neoliberais, que defendem a ideia de que numa sociedade saudável e plena as pessoas deveriam assumir suas responsabilidades, no que tange às suas próprias vidas (Silva et al., 2024).

De acordo com a análise de Campos e Miotto (apud Silva e Souza, 2012), a política social brasileira tem historicamente adotado uma abordagem privatista e familista na proteção social, tendência que se intensifica com as políticas sociais em tempos neoliberais. Essa tradição "familista" se baseia no pressuposto de que existem dois canais "naturais" para atender às necessidades dos cidadãos: o mercado, por meio do trabalho, e a família.

Desse modo, no âmbito da sociedade, uma contribuição significativa para as atividades de bem-estar está apoiada na família, pois ela “ganhou relevância atual justamente pelo seu caráter informal, livre de constrangimentos burocráticos e de controles externos” (Pereira, 2010, p.36). Nessa lógica, a família adquire a responsabilidade de fornecer proteção social aos seus integrantes, quase exclusivamente, apesar das contradições inerentes à família, que impactam na atuação primária da provisão de bem-estar. Em contrapartida, cabe ao Estado intervir somente em última instância, adquirindo caráter residual e focalizado em sua atuação. Isso tem base no discurso moralizador, dos conservadores e teóricos neoliberais, que defendem a ideia de que em uma sociedade saudável e plena as pessoas deveriam assumir suas responsabilidades, no que tange suas próprias vidas. Essa perspectiva instaurou uma cultura assistencialista, onde questões como maternidade e infância são cada vez mais privatizadas, sendo tratadas como problemas da esfera privada (Silva et al., 2024).

Neste entendimento de família, a ajuda pública é vista como uma compensação mínima, dentro de uma política de bem-estar social, porém, no Brasil, esse mínimo não é universal. Existe uma seletividade no acesso, e a política está longe de atender adequadamente às necessidades básicas da população. Desse modo, a família tem assumido um papel central nas políticas sociais, o que “significa que a ação pública para a proteção dos indivíduos tem como eixo nuclear a expectativa de diversas funcionalidades familiares mediadas pelas famílias entre seus membros e a coletividade” (Zola, 2015, p.56), através do trabalho doméstico e voluntário para atender às próprias necessidades de proteção social. A responsabilidade delegada à família, no âmbito do Pluralismo de Bem-Estar denomina-se familismo.

A concepção de que as famílias devem ser responsáveis por se proteger e cuidar de seus membros, independentemente de suas condições, está profundamente enraizada na sociedade e tem implicações significativas na implementação da política de assistência social (Campos e Miotto, 2010). Ainda, vale ressaltar que esse caráter de responsabilização traz sobrecarga para a família no que tange a obrigação de prover o bem-estar de seus membros sem recorrer ao auxílio do Estado, sob pena de serem consideradas incapazes. Desse modo, as famílias são classificadas em capazes e incapazes: as capazes são aquelas que conseguem desempenhar as funções atribuídas pela sociedade, enquanto as incapazes são aquelas que não atendem às expectativas e, portanto, necessitam da intervenção do Estado para garantir a proteção de seus membros. Em outras palavras, a ajuda é considerada merecida apenas para as famílias que falharam no cumprimento de suas responsabilidades (Miotto, 2000; 2010).

Hoje em dia devolver para a família os cuidados com crianças, idosos, enfermos e deficientes, em nome da descentralização das funções do Estado e da parceria, é regredir na história das conquistas sociais e destituir direitos às duras penas conquistadas. Sim, porque como esses encargos sempre foram assumidos pelas mulheres no âmbito familiar, é previsível que, pela ótica do pluralismo liberal se esteja pensando no seu retorno à antiga condição de trabalhadora doméstica. Do contrário, quem iria arcar com essas tarefas dentro da família? (Pereira apud Faria, 2004, p. 20)

A exemplo disso, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que destaca como “primordial a centralidade da família no âmbito das ações da política de assistência social, como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros [...]”. (PNAS, 2005, p.34). Conforme a PNAS 2004, a família ocupa uma posição central e deve ser o alvo principal da política de assistência social e do desenvolvimento e implementação dos serviços de proteção social.

[...] a situação atual para a construção da política pública de assistência social precisa levar em conta três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primário, isto é, a família. (PNAS, 2004, p. 15).

Na mesma lógica, nas diretrizes da PNAS/2004 está definido “a centralidade na família para a concepção e implementação de benefícios, serviços, programas e projetos” (Ibid, p.33). Contudo, a centralidade familiar nos programas sociais, “implica inevitavelmente um aumento do grau de exploração do trabalho familiar e, conseqüentemente, das tarefas e dos serviços desempenhados pelas mulheres no seio familiar” (MARTIN, 1995, p.62). Assim, sob a lógica do familismo, a Política de Assistência Social brasileira

[...] manteve a contradição básica entre proteger a família e /ou tratá-la como fonte de proteção social dos seus membros. De um lado, ela é recolocada como base da sociedade, portanto, deve ser protegida pelo Estado, como alvo de políticas públicas, como portadora de direitos, logo, sujeito de direitos. De outro lado, também é portadora de responsabilidades, é responsabilizada [...] (TEIXEIRA, 2010, p. 543).

A matricialidade sociofamiliar, enquanto eixo estruturante do SUAS, estabelece como primordial a centralidade nas famílias brasileiras, uma vez que estas são consideradas como “espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros [...]” (PNAS, 2004, p.41). Desse modo, ao mesmo tempo que a família é colocada como sujeito da política, é também responsabilizada pela proteção social de seus membros, uma vez que se parte do pressuposto que são tidas como “funções básicas das famílias: prover a proteção e a socialização de seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal [...]” (PNAS, 2004, p. 35).

Nesse sentido, é preciso desencadear estratégias de atenção sociofamiliar que visem a *reestruturação do grupo familiar* e a elaboração de novas referências morais e afetivas, *no sentido de fortalecê-lo para o exercício de suas funções de proteção básica ao lado de sua auto-organização e conquista de autonomia* (PNAS, 2004, p. 37). grifo da autora

Apesar dos avanços da Política de Assistência Social, no “documento da PNAS/2004 estão contidos alguns enunciados que expressam o sentido do familismo, pois coloca a família como principal responsável pelas diversas formas de proteção social que seus integrantes precisam” (Silva, *et all*, 2019, p. 8). Assim, com base nesta concepção de matricialidade sociofamiliar, as ações a serem desenvolvidas pela política devem ter como objetivo que as famílias cumpram com o seu papel e suas funções básicas, independentes da proteção do Estado.

Em síntese, ao reconhecer e definir como princípio a “centralidade na família”, o Estado preconiza o redirecionamento das ações socioassistenciais e sua concentração nessa esfera, através de uma ação que pretende ser integral e não fragmentada, e reafirma a responsabilidade com a proteção social, principalmente, com seu nível de prevenção antes do risco e do agravo. Mas, por outro lado, reforça em suas ações, não a secundarização da família nas ações protetivas e de reprodução social, típicas da modernidade e do avanço do Estado de bem-estar Social, antes ao contrário, reforça tradicionais funções da família, constantemente reatualizadas no atual contexto, culpabilizando aquelas que não conseguem desempenhar adequada ou idealmente os papéis esperados, pela condição de sobrevivência, ciclo de vida, tamanho da família, modelo de estruturação, falta de acesso aos serviços públicos, dentre outros. As famílias, especialmente as mais pobres, para manter-se enquanto unidades familiares, precisam não de novas responsabilizações e contrapartidas implícitas ou explícitas, mas de serviços dirigidos a elas, alternativos e substitutos parciais das suas funções, por períodos diurnos, enquanto os provedores ou a provedora lutam pela sobrevivência do grupo familiar (Teixeira, 2009, p. 261).

Desse modo, ao adotar o conceito de “matricialidade sociofamiliar” como eixo estruturante do SUAS, em tese, o Estado busca redirecionar as ações socioassistenciais para essa esfera, com uma abordagem integral e não fragmentada, priorizando a proteção social e a

prevenção de riscos antes que eles se agravem. Entretanto, a matricialidade sociofamiliar pode levar a reeditar antigos conservadorismos na forma de intervir junto às famílias.

03 O TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS desenvolvido pelo PAIF no Brasil e no Maranhão: um estudo com base nas informações da Plataforma Monitora SUAS e do Censo SUAS/MDS

Neste capítulo, discutiremos o trabalho social com famílias no âmbito do PAIF, explorando sua definição, objetivos, ações, estrutura e pressupostos metodológicos. A partir dos dados coletados referentes aos anos de 2022 e 2023, o capítulo busca apresentar um panorama detalhado das atividades realizadas. Ao integrar informações quantitativas e qualitativas, a abordagem adotada propicia uma compreensão aprofundada do funcionamento do PAIF, a partir de uma análise de suas principais ações no Brasil e no Maranhão. Dessa forma, este capítulo não só busca esclarecer as bases e a organização do trabalho social com famílias, mas também oferece subsídios para reflexões sobre as ações desenvolvidas.

3.1 O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e o Trabalho Social com Família na proteção social básica do SUAS

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) é o principal serviço oferecido na rede de proteção social básica da Política de Assistência Social. Tem origem na experiência de trabalho com famílias iniciada em 2001, com o projeto piloto denominado Programa Núcleo de Apoio à Família (NAF). Em 2003, foi criado o Plano Nacional de Atendimento Integrado à Família (PNAIF), como forma de expandir e qualificar essa experiência de trabalho com famílias. Em 2004, o PNAIF foi aprimorado e adequado às diretrizes da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), o que resultou na institucionalização do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), através da Portaria nº 78 de 08/04/2004, no âmbito da proteção social básica, que substituiu o NAF e o PNAIF.

Em 2009, com a publicação de Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, o PAIF passou a ser denominado “Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família” (PAIF). Tal mudança de nomenclatura significa que o serviço passou a ter um caráter continuado e permanente, conforme estabelecido pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). A decisão por preservar a sigla PAIF foi motivada pela “necessidade em se resguardar a historicidade das ações desse Serviço, já conhecidas e legitimadas [...]” (Brasil,

2012a, p.10), mas também pela exigência de adequação à padronização do Sistema Único de Assistência (SUAS).

O PAIF também sofreu alterações na nomenclatura, no que se refere à terminologia “atenção”, sendo substituída por “proteção e atendimento”, de modo a representar de forma mais clara o objetivo do serviço de “prevenir situações de risco social, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (Brasil, 2012a, p. 11). Assim, o PAIF possui caráter preventivo, protetivo e proativo na perspectiva do fortalecimento da capacidade protetiva das famílias, pois ele:

[...] consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de 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 (Brasil, 2009a, p. 12).

Em outros termos, o PAIF, em seu discurso oficial, afirma que deve ser realizado um trabalho de prevenção às situações de risco e de vulnerabilidade social, de forma que deve ofertar um atendimento que proteja as famílias e fortaleça suas capacidades e potencialidades. No PAIF, o trabalho social com famílias deve ser implementado com o objetivo de proteger as famílias no acesso aos seus direitos e no desempenho das suas funções de proteção e socialização. Segundo Teixeira (2010), o trabalho social com famílias se traduz nas ações socioeducativas e socioassistenciais, que devem ter como foco as necessidades das famílias e a garantia de direitos. As propostas e ações devem ultrapassar o âmbito de uma única política para uma perspectiva intersetorial, integrada e articulada.

Os documentos de Orientações Técnicas do PAIF informam que não há um significado único para o termo vulnerabilidade, porém informam que significa um fenômeno complexo e multifacetado, uma zona instável que as famílias podem atravessar, composta por uma heterogeneidade de situações de desproteção social (Brasil, 2012a). Segundo Oliveira (1995), a vulnerabilidade social é entendida como a condição em que indivíduos ou grupos sociais se encontram em risco de exclusão social devido a fatores econômicos, políticos e sociais. Essa condição é marcada pela falta de acesso a direitos básicos, como educação, saúde, habitação e emprego digno, o que resulta em uma incapacidade de participar plenamente da vida social e econômica. Para o autor, a vulnerabilidade social é um produto das estruturas desiguais de poder e distribuição de recursos na sociedade, mas que embora a definição econômica da vulnerabilidade, ainda deva ser “a base material para seu mais amplo enquadramento, é insuficiente e incompleta, porque não especifica as condições pela qual se ingressa no campo vulnerabilidade” (Oliveira, 1995, p. 09). No contexto brasileiro, as políticas neoliberais e o

modelo econômico excludente contribuíram para aumentar a desigualdade e a vulnerabilidade de grandes parcelas da população. Desse modo, para Oliveira, a superação da vulnerabilidade social está intimamente ligada à luta por justiça social e igualdade de oportunidades.

Nos documentos sobre o PAIF (2012b), o trabalho social com famílias significa:

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, p. 12).

Nessa perspectiva, é preciso direcionar o trabalho social com famílias “no sentido de articular significados e práticas; ou seja, partir da compreensão de que as subjetividades se alteram pelas práticas sociais [...]” (Teixeira, 2010, p. 13). Em vista disso, é fundamental o acesso a condições objetivas, fornecidas pela Política de Assistência Social e pelas demais políticas setoriais (saúde, educação, saneamento, trabalho, dentre outras). Desse modo é indispensável o processo de informação, reflexão e organização das famílias referenciadas ao CRAS, para que novos direitos sejam conquistados a partir de suas demandas.

Sob essa perspectiva, Teixeira (2010) enfatiza que o trabalho social com famílias através da estratégia de organização de grupo contribui para o reconhecimento das famílias e de seus membros como sujeitos de direitos. Ao possibilitar que os participantes desses grupos percebam que muitas outras famílias enfrentam situações semelhantes às suas, promovendo reflexões sobre suas próprias vivências cotidianas e fortalecendo a compreensão de sua condição coletiva no contexto social. O grupo deve “identificar e encaminhar demandas e visualizar suas possíveis soluções, como ainda superar a responsabilização individual pelo bem-estar social, para incluir a dimensão pública e social destas, mediante articulação de serviços e políticas que promovam a proteção social” (Teixeira, 2010, p. 17).

Logo, o trabalho social com famílias ultrapassa a mera proposição de reflexões relacionadas à organização interna das famílias, através de grupos e troca de experiências, visando a construção de um novo conhecimento crítico e compartilhado. Deve possibilitar a superação do imediatismo de suas necessidades, para entendê-las como coletivas, a partir das necessidades de classe, mas também de suas diversas demandas. Portanto, devem ser atendidas pelo poder público, como condição fundamental para a garantia de direitos.

[...] o foco das ações socioassistenciais e socioeducativas deve ser as necessidades das famílias e a garantia dos direitos de cidadania, cujas propostas e ações perpassam o âmbito específico de uma política, para uma perspectiva intersetorial, integrada e articulada. No âmbito específico da assistência social, essas ações devem ser guiadas pela efetivação de direitos e da responsabilidade pública, que deve ser o norte do trabalho social com famílias ou grupos de famílias (Teixeira, 2010, p. 16).

Segundo Teixeira (2010), a noção de autonomia das famílias não se restringe a busca de soluções ou respostas para os problemas por “conta própria”, mas possibilitar o desenvolvimento da capacidade de distinguir as mudanças possíveis de serem realizadas no âmbito dos grupos familiares e de suas redes de apoio, daquelas que exigem o engajamento deles, organizados em coletivos, para que ocorram transformações mais gerais e a efetivação de direitos. Desse modo, a autonomia familiar envolve a capacidade de opinar, escolher, decidir e agir intencionalmente, mediante suportes oferecidos, capacidades construídas, situações refletidas, informadas e debatidas (Teixeira, 2010).

Dessa maneira, o trabalho social com famílias no âmbito do PAIF caracteriza-se por ser “uma prática profissional apoiada em saber científico” (Brasil, 2012b, p.12). De acordo com as Orientações Técnicas sobre o PAIF (2012b), para este trabalho é necessário: um conhecimento crítico sobre o território; consciência crítica e estudos sobre as expressões da questão social presentes no território; estudos e análises sobre conceitos fundamentais presentes no serviço; planejamentos das ações que serão realizadas; desenvolvimento de práticas profissionais de caráter interdisciplinar; e propiciar a participação dos usuários nos planejamentos e avaliação das ações. Essas características exigem do profissional um saber técnico e científico qualificado para trabalhar no atendimento às famílias no território.

A articulação em rede configura uma ferramenta primordial para o desenvolvimento das ações e para que sejam alcançados os objetivos do PAIF, uma vez que as demandas apresentadas pelas famílias nem sempre estão restritas única e exclusivamente ao âmbito da assistência social, mas que abarcam um conjunto de políticas setoriais. Cabe ao órgão gestor municipal ou do Distrito Federal, da política de assistência social, dar materialidade à articulação em rede, ele é quem decide quais serão as articulações necessárias e possíveis, sendo papel do CRAS o cumprimento de tais direcionamentos em seu território de abrangência.

Nesse contexto, as ações do PAIF têm ligação direta com as ações da gestão territorial do CRAS, que por sua vez, trata-se de uma gestão que objetiva a promoção da atuação protetiva, a disponibilidade de serviços próximos ao local de residência das famílias, tornando o CRAS como a unidade de referência de realização destas ações. A função de referência se concretiza quando a equipe técnica do CRAS processa as demandas provenientes de situações

de vulnerabilidade e risco social no território, visando garantir que o usuário tenha acesso à renda, serviços, programas e projetos de acordo com a sua necessidade. Esse acesso pode ocorrer através da inclusão do usuário em um serviço oferecido no CRAS ou na rede socioassistencial referenciada, ou por meio do encaminhamento do usuário para o CREAS municipal, do DF ou regional, ou para o responsável pela proteção social especial no município, quando não houver um CREAS disponível (Brasil, 2009b).

A contrarreferência ocorre quando a equipe técnica do CRAS recebe as demandas provenientes da proteção social especial, com o objetivo de garantir a proteção básica, que pode ocorrer através da inserção do usuário em serviços, benefícios, programas e/ou projetos de proteção básica, de acordo com os critérios de acesso e a demanda do usuário. Em outros termos, é o processo de encaminhamento da proteção social de maior nível de complexibilidade para a de menor, a básica, de acordo com a necessidade do usuário.

O PAIF é essencial para fortalecer a rede de proteção social básica nos territórios, uma vez que todos os serviços da assistência social desse nível de proteção precisam estar referenciados e articulados a ele, tais como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas. Todos os serviços da proteção social básica desenvolvem suas atribuições vinculadas ao trabalho social com famílias e devem ser referenciados ao PAIF, o que “[...] possibilita a organização e hierarquização da rede socioassistencial no território, cumprindo a diretriz de descentralização da política de assistência social” (Brasil, 2009a, p. 12).

A articulação em rede, a partir da gestão da Política de Assistência de Assistência nos municípios, é indispensável para o cumprimento dos objetivos dos serviços socioassistenciais, pois materializa a completude dos serviços entre si e a integralização do atendimento às famílias. Assim, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais estabelece como essencial, que esta articulação deve contemplar diversos segmentos:

Serviços socioassistenciais de proteção social básica e proteção social especial; serviços públicos locais de educação, saúde, trabalho, cultura, esporte, segurança pública e outros conforme necessidades; conselhos de políticas públicas e de defesa de direitos de segmentos específicos; instituições de ensino e pesquisa; serviços de enfrentamento à pobreza; programas e projetos de preparação para o trabalho e de inclusão produtiva; e Redes sociais locais: associações de moradores, ONG's, entre outras (Brasil, 2009a, p. 15).

O Caderno de Orientações Técnicas do CRAS (MDS, 2009) define a intersetorialidade como a “articulação entre setores e saberes, para responder, de forma integrada a um objetivo comum” (p. 26). Nesses termos, promover uma atuação intersetorial implica uma ação deliberada que presume uma ideia de vínculo, integração, relações horizontais entre parceiros,

interdependência de serviços, respeito à diversidade e às particularidades de cada setor. Nesse contexto, para que a intersectorialidade se materialize nas ações do PAIF é necessário a construção de uma rede de comunicação institucionalizada entre os setores, onde as ações não fiquem vinculadas a um técnico específico, mas sim à instituição, e que, portanto, sejam de responsabilidade dos órgãos gestores das políticas setoriais para o cumprimento do seu objetivo, qual seja: a garantia de acesso a direitos.

O PAIF depende das articulações em rede estabelecidas pelo órgão gestor da política e do CRAS, com o estabelecimento de fluxos e procedimentos entre proteção básica e especial, para viabilizar aos usuários o acesso aos seus direitos. Ademais, as Orientações Técnicas sobre o PAIF (2012a) enfatiza a importância da Política de Assistência Social avançar na articulação com outras políticas setoriais e serviços públicos, devendo ocorrer o planejamento conjunto entre os diferentes serviços. Nesse entendimento, o PAIF deve fornecer informações pertinentes para a execução e aperfeiçoamento das ações de gestão territorial do CRAS.

Os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica deverão se articular com as demais políticas públicas locais, de forma a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, de forma a superar as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações que indicam risco potencial (PNAS, 2004, p. 34).

Desse modo, o PAIF deve planejar seu atendimento de forma a abarcar as famílias em situação de vulnerabilidade social que residem no território de responsabilidade do CRAS, quer sejam referenciadas, atendidas ou acompanhadas. Entretanto, é válido ressaltar que nem todas as famílias do território de abrangência do CRAS, em tal situação, devem ser obrigatoriamente inseridas no serviço e acompanhadas, pois isso só deve ocorrer se a família manifestar interesse e concordância, após análise da equipe técnica. Logo, constituem o público-alvo do PAIF, segundo a Tipificação Nacional:

Famílias beneficiárias de programas de transferência de renda e benefícios assistenciais; famílias que atendem os critérios de elegibilidade a tais programas ou benefícios, mas que ainda não foram contempladas; famílias em situação de vulnerabilidade em decorrência de dificuldades vivenciadas por algum de seus membros; pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social (Brasil, 2009a, p. 13).

Ao desenvolver o trabalho social com famílias, o PAIF deve ter como base a centralidade na família, reforçada com o eixo estruturante do SUAS, com a denominação de *matricialidade sociofamiliar*. As ações do PAIF devem ter foco na família, visto que ela, por ser a primeira instituição que as pessoas são vinculadas, deve garantir a proteção social aos indivíduos, principalmente aos que vivenciam situações de maior vulnerabilidade. Ressalta-se que é necessário que essas famílias sejam protegidas pelo Estado, para que possam

desempenhar sua função protetiva. Assim, “o trabalho social com famílias do PAIF visa fortalecê-las como protagonistas sociais, e não culpabilizá-las pela sua situação e/ou condição” (Brasil, 2012b, p.104).

A matricialidade sociofamiliar, enquanto eixo estruturante do SUAS, estabelece como primordial a centralidade nas famílias brasileiras, que também deve ser efetivada no âmbito do PAIF, uma vez que estas são consideradas como “espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros [...]” (PNAS, 2004, p.41). Entretanto, ao mesmo tempo que a família é colocada como sujeito fundamental na política, é também responsabilizada pela proteção social de seus membros, uma vez que se parte do pressuposto que são tidas como “funções básicas das famílias: prover a proteção e a socialização de seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal [...]” (PNAS, 2004, p. 35). Diante disso, o objetivo das ações da política de assistência, dentro desta concepção de matricialidade sociofamiliar, deve ser de que estas famílias cumpram seu papel e funções básicas, independentes do Estado.

Nesse sentido, é preciso desencadear estratégias de atenção sociofamiliar que visem a reestruturação do grupo familiar e a elaboração de novas referências morais e afetivas, no sentido de fortalecê-lo para o exercício de suas funções de proteção básica ao lado de sua auto-organização e conquista de autonomia (PNAS, 2004, p. 37).

Para cada um dos serviços socioassistenciais, a Tipificação Nacional determina os objetivos. No caso do PAIF, foram definidos os seguintes objetivos:

fortalecer a função protetiva da família, contribuindo na melhoria da sua qualidade de vida; prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, possibilitando a superação de situações de fragilidade social vivenciadas; promover aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades; promover acessos a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais, contribuindo para a inserção das famílias na rede de proteção social de assistência social; promover acesso aos demais serviços setoriais, contribuindo para o usufruto de direitos; apoiar famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares (Brasil, 2009a, p. 13).

O primeiro objetivo diz respeito à concepção de família, que conforme a PNAS (2004, p. 41) consiste no seu reconhecimento como um “[...] espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida”. Em outros termos, trata-se de reconhecer que as famílias necessitam da proteção do Estado para que possam desempenhar sua função protetiva. Entretanto, a família também tem responsabilidade direta, inclusive legal, pela proteção social aos seus integrantes e pela resolução das situações de vulnerabilidade vivenciadas.

O segundo objetivo do PAIF, sobre a prevenção da ruptura dos vínculos familiares e comunitários, está relacionado ao reconhecimento da família como sujeito de direitos e alvo de estratégias das políticas públicas que visam a preservação dos vínculos familiares. De acordo com as orientações técnicas do PAIF, a ruptura de vínculos no âmbito da família significa o rompimento de laços afetivos, de proteção e de responsabilidades para com seus membros. É válido ressaltar que as dificuldades vivenciadas pelas famílias para manter e fortalecer os vínculos não podem e nem devem ser utilizadas para desqualificá-las ou culpabilizá-las, pois é necessário compreender que as famílias vivenciam as consequências do contexto socioeconômico que experimentam.

Os objetivos três, quatro e cinco visam promover aquisições sociais e materiais às famílias e indivíduos, além dos acessos a benefícios, programas de transferência de renda, serviços socioassistenciais e aos demais serviços setoriais. As aquisições sociais previstas nos objetivos do PAIF, são compreendidas “como atributos necessários para potencializar o exercício do protagonismo e da autonomia das famílias e seus membros (Brasil, 2012a, p. 50). Estas aquisições, a partir dos objetivos, ações e processos do PAIF, são percebidas como condições sociais importantes para promover a proteção das famílias e de seus membros.

No que se refere à promoção de serviços socioassistenciais, o PAIF assume o papel de orientador e condutor das famílias para a rede de proteção social, tanto para a rede socioassistencial quanto para as outras políticas setoriais. Desse modo, o PAIF se configura como um meio privilegiado de acesso das famílias às informações e aos encaminhamentos para os benefícios assistenciais, programas de transferência de renda e demais serviços socioassistenciais. Nessa direção, “o PAIF sempre deve buscar e identificar as demandas das famílias usuárias que possam ser supridas pela rede socioassistencial e promover seu acesso, assegurando seus direitos socioassistenciais” (Brasil, 2012a, p. 54).

Por fim, prestar apoio às famílias que possuem membros que demandam cuidados especiais, devido às condições de vulnerabilidades, configura não apenas um objetivo, mas também uma finalidade prevista na descrição do serviço e denominação dos usuários prioritários do serviço. Assim, as famílias com membros que demandam cuidados específicos devem ser apoiadas de modo a não ocorrer o enfraquecimento dos laços familiares e sociais, através do fortalecimento de potencialidades. Entretanto, deve-se considerar que “há famílias que podem optar pelo abrigo da pessoa que necessita de cuidados. Essa decisão deve ser respeitada, uma vez que a convivência familiar com família consanguínea é um direito, não uma imposição” (Brasil, 2012a, p. 56).

A Tipificação Nacional enfatiza a necessidade da utilização de ações culturais para cumprimento dos objetivos do PAIF, proporcionando novas vivências aos usuários que fortalecem o sentimento de pertencimento à comunidade. Entretanto, as ações do PAIF não devem se restringir às atrações culturais ou terapêuticas. A ideia é “incorporar procedimentos metodológicos que favoreçam o desenvolvimento e o resgate de ações culturais para potencializar o alcance dos objetivos do PAIF” (Brasil, 2012b, p. 17).

A realização do Trabalho Social com Famílias no âmbito do PAIF concretiza-se por meio de ações que possibilitam o alcance dos seus objetivos estabelecidos nos documentos oficiais da Política de Assistência Social. Mediante ao exposto, as ações que materializam os objetivos do PAIF, e por sua vez o trabalho social com famílias, são: acolhida, oficinas com famílias, ações comunitárias, ações particularizadas, encaminhamentos (Brasil, 2012b, p.14). Essas ações, devem estar alinhadas aos objetivos do PAIF para que a intenção do serviço, prevista nos objetivos, seja efetivada. A implementação dessas ações é de responsabilidade da equipe técnica do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

A acolhida significa um “[...] processo inicial de escuta das necessidades e demandas trazidas pelas famílias, bem como de oferta de informações sobre as ações do Serviço, da rede socioassistencial, em especial do CRAS e demais políticas setoriais” (Brasil, 2012b, p.17). Como uma primeira ação do PAIF, a acolhida é considerada uma importante atividade no âmbito do PAIF, pois é nesse momento que ocorre, na maioria das vezes, o primeiro contato qualificado do usuário com o serviço. Durante a acolhida será realizado o reconhecimento da família, através da escuta qualificada dos membros que a constituem, considerando aspectos objetivos e subjetivos da vida familiar e suas demandas específicas por proteção social.

É através da acolhida, que são definidos quais procedimentos e ações serão tomados, tendo em vista a realidade familiar e as situações de vulnerabilidades apresentadas na primeira escuta do profissional. Portanto, após a escuta qualificada e a coleta e armazenamento de informações, o profissional do Serviço Social deverá verificar, após análise crítica, se as ações do PAIF, por si só, são suficientes para atender a demanda ou se será necessário encaminhar para outros serviços da rede socioassistencial e de outras políticas setoriais. A equipe de referência também deve verificar a necessidade de realizar acompanhamento com a família.

Dessa forma, a acolhida pode ser feita de forma particularizada e/ou em grupo, e deve estar conduzida pelos profissionais com ética e respeito às famílias. É nesse momento que a família conhece o PAIF como um serviço e como um direito, que deve ser referência para as famílias no território. A acolhida é o momento de esclarecimentos, tanto para o profissional, quando a família esclarece sua realidade e suas demandas para o PAIF; quanto para os

usuários, uma vez que a acolhida será o momento de esclarecimento sobre os serviços e benefícios oferecidos pelo PAIF. Portanto, é importante que as atitudes dos profissionais que executam a política expressem “o dever do Estado em proteger e garantir o acesso das famílias aos serviços” socioassistenciais e das outras políticas (Brasil, p.19).

As oficinas, por sua vez, devem “suscitar reflexão sobre um tema de interesse das famílias [...] contribuindo para o alcance de aquisições, em especial, o fortalecimento dos laços comunitários, o acesso a direitos, o protagonismo, a participação social e a prevenção a riscos” (Brasil, p.24). As oficinas possibilitam que as famílias entendam sobre a situação na qual estão sendo submetidas, refletindo as situações que são encontradas em seu território. De acordo com as Orientações Técnicas sobre o PAIF (2012b), para a realização das oficinas é importante considerar: o quantitativo de famílias participantes, a duração, o local para realização, o formato das oficinas, o número de encontros e os temas a serem abordados.

As oficinas com famílias devem ser realizadas na perspectiva da “discussão e a reflexão sobre situações vivenciadas e interesses comuns, que dizem respeito à reprodução social da família, do fortalecimento de sua função protetiva, do acesso a direitos e às vulnerabilidades do território, que impactam no convívio familiar e comunitário” (Brasil, 2012b, p.24). Dessa forma, é imprescindível a realização de oficinas com as famílias, para que os profissionais possam registrar e avaliar quais ações estão de encontro aos objetivos do PAIF, determinando a sua efetividade. Elas devem propiciar que os vínculos, tanto familiar quanto comunitário, sejam fortalecidos, para que possa permitir a reflexão sobre as vulnerabilidades da localidade e definir a melhor estratégia de enfrentamento das situações vivenciadas pelas famílias.

As ações comunitárias devem ser mais amplas e gerais do que as oficinas realizadas, visto que possuem maior dimensão, caráter coletivo e devem ser planejadas a partir das demandas do território. Essa ação trabalha a cidadania dos usuários, pois faz mobilização social, promove a comunicação comunitária, fortalece vínculos entre famílias da comunidade e podem ser realizadas por meio de palestras, campanhas e outros eventos comunitários. Dessa forma as ações comunitárias são necessárias, pois

“[...] assumem importante papel na prevenção das potenciais situações de vulnerabilidade e riscos sociais que podem incidir no território, devido ao seu papel na divulgação e promoção do acesso a direitos, por sensibilizar as famílias do território, fazendo-as reconhecer suas condições de vida, suas possibilidades de mudança, as iniciativas já existentes para sua melhoria e a existência de recursos naturais, culturais e econômicos” (Brasil, 2012b, p.37).

As ações particularizadas, por sua vez, são direcionadas ao indivíduo e ao núcleo familiar como um todo. No desenvolvimento desta ação deve ser realizado o atendimento a

indivíduos, alguns membros da família e ao grupo familiar. Essa ação particularizada deve ocorrer a partir da “indicação do técnico responsável pela acolhida da família. O técnico também pode optar por esse tipo de atendimento a pedido da família” (Brasil, 2012b, p.41). As ações particularizadas também podem ocorrer em casos extraordinários, como a violação de direitos ou descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família ou do Benefícios de Prestação Continuada (BPC), no espaço do CRAS, quando a família é chamada a comparecer para o atendimento, ou através de uma visita domiciliar.

Por fim, os encaminhamentos “são processos de orientação e direcionamento das famílias, ou algum de seus membros, para serviços e/ou benefícios socioassistenciais ou de outros setores” (Brasil, 2012b, p.44). Podem ser encaminhados para a Rede Socioassistencial do SUAS ou para a Rede Setorial de Políticas Públicas, que ocorrem através do atendimento do profissional e se materializam por meio de um documento ou formulário e contam com a intersectorialidade local. Após o encaminhamento, será necessário que os técnicos da equipe de referência do CRAS procedam o acompanhamento, pois

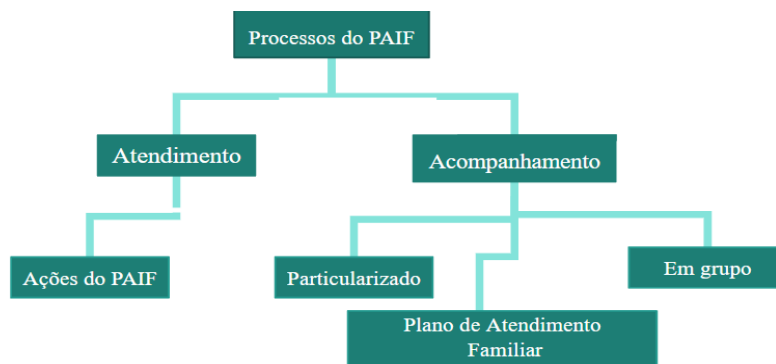
[...] para materializar a assistência social como direito, é imprescindível o estabelecimento de normatizações e fluxos que garantam o atendimento das famílias pelos serviços aos quais foram direcionadas, pois encaminhamentos feitos sem a responsabilização e garantia de atendimento dos serviços receptores são características de serviços assistencialistas” (Brasil, 2012b, p. 44).

A implementação das ações citadas não ocorre de forma isolada, pois elas podem ser realizadas de maneira articulada, mas são interdependentes. Assim sendo, nas Orientações Técnicas sobre o PAIF (2012b) são destacadas algumas recomendações para implementação e aprimoramento do serviço, tais como: a forma como as famílias devem ser compreendidas; as atitudes/ações dos profissionais; e os cuidados com procedimentos, elaboração de documentos e registros. Desse modo, todas as ações acima citadas devem ser efetivadas pelo PAIF, de forma a atingir os objetivos e impactos esperados, visto que elas têm como objetivo “o enfrentamento de vulnerabilidades e prevenção de riscos sociais complexos e multicausais, bem como garantir as aquisições das famílias usuárias” (Brasil, 2012b, p.16), conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

A inserção das famílias no PAIF ocorre através de dois processos distintos do trabalho social com famílias, que são complementares: o atendimento às famílias e/ou acompanhamento familiar. O atendimento familiar ocorre através de uma ação imediata da equipe técnica, para garantir a escuta qualificada da demanda da família atendida e dar respostas, de acordo com as ações previstas no PAIF e com as condições da gestão da política no município. Portanto, “deve contribuir para que as famílias e/ou os seus membros, alcancem

aquisições. Um atendimento não deve ser realizado sem planejamento e finalidades estabelecidas” (Brasil, 2012b, p.62).

FIGURA 01 - Processos do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).



FONTE: Orientações Técnicas do PAIF, Volume 02. Elaboração da autora, 2025.

De acordo com as Orientações Técnicas sobre o PAIF, o acompanhamento familiar é “um conjunto de intervenções desenvolvidas de forma continuada, a partir do estabelecimento de compromissos entre famílias e profissionais, com a construção de um Plano de Acompanhamento Familiar (PAF) que estabelecem objetivos a serem alcançados” para resolver as demandas principais da família (Brasil, 2012b, p. 63). O acompanhamento familiar deve ser realizado por um período determinado com a finalidade de:

[...] enfrentar as situações de vulnerabilidade social, prevenir a ocorrência de riscos e/ou violações de direitos, identificar e estimular as potencialidades das famílias e territórios, apoiar a família na sua função protetiva, afiançar as seguranças de assistência social e promover o acesso das famílias e seus membros a direitos, sejam civis, políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais. (Brasil, 2012b, p.63)

O acompanhamento familiar pode ser realizado de duas formas: com uma família em particular ou em um grupo de famílias. Na primeira forma, o PAF deve ser construído em conjunto com a família e o técnico. Na segunda forma ele deve ser elaborado com a participação de todas as famílias, que precisam do acompanhamento, com a orientação do técnico. É necessário que o PAF seja elaborado com base em alguns elementos básicos:

As demandas e necessidades da(s) família(s) [...]; as potencialidades que o(s) grupo(s) familiar(es) possui(em) e que devem ser fortalecidas [...]; os recursos que o território possui que podem ser mobilizados na superação das vulnerabilidades vivenciadas pela(s) família(s); as estratégias a serem adotadas pelos profissionais e família(s) no processo de acompanhamento familiar; os compromissos da(s) família(s) e dos técnicos (enquanto representantes do estado) no processo de superação das vulnerabilidades; o percurso proposto para o acompanhamento (Brasil, 2012b, p.68).

A realização do acompanhamento familiar está ligada às especificidades das demandas e particularidades das situações de cada família e do território na qual elas estão inseridas.

Quando existem no território do CRAS muitas famílias que vivenciam situações complexas, elas devem participar de um coletivo de famílias visando a realização de um acompanhamento familiar em grupo. Neste caso, as situações prioritárias são:

Famílias em situação de descumprimento de condicionalidades do PBF, cujos motivos ensejem acompanhamento do PAIF, conforme prioridades pactuadas; famílias com membros de 0 a 18 anos fora da escola, cujo programa BPC na Escola identificou barreiras ao acesso à escola, que demandam acompanhamento do PAIF [...]; famílias contrarreferenciadas ao CRAS, pelo CREAS, após desligamento do PAEFI (ou, onde não houver, pela Proteção Especial), como: criança e/ou adolescente retirado do trabalho infantil ou como integrante egresso de situações análogas a trabalho escravo; criança e/ou adolescente egresso de abrigo, casa-lar ou família acolhedora; integrante retirado de situação de rua (Brasil, 2012b, p.74).

Por outro lado, existem famílias que experimentam situações que requisitam um acompanhamento de modo particular. Neste caso, as situações prioritárias são:

[...] Famílias contrarreferenciadas ao CRAS [...] (ou, onde não houver, pela Proteção Especial) com: adolescente egresso de internação ou medida socioeducativa em meio aberto; episódio pregresso de uma ou múltiplas formas de violência ou egresso de medidas aplicadas em decorrência destes episódios (violência doméstica; abuso e exploração sexual, violência física ou psicológica contra criança/adolescente; violência contra a mulher; tráfico de seres humanos etc); integrante com história de uso abusivo de álcool e outras drogas; famílias com algum membro que vive em isolamento; famílias com denúncias de negligência a algum de seus membros. (Brasil, 2012b, p.76).

As Orientações Técnicas sobre o PAIF (2012b) expressam a necessidade de o profissional adotar uma abordagem metodológica para operacionalizar o trabalho social com famílias no âmbito do PAIF. Esclarecem que a adoção de uma abordagem metodológica contribui para “superar o predomínio do agir tutelar no atendimento das famílias; a extrema valorização da racionalidade técnico-instrumental, e não da razão comunicativa; e a ênfase no controle, e não na emancipação” (Brasil, 2012b, p.103). Este tipo de abordagem contribui para a efetivação dos objetivos propostos do PAIF, mas também para o rompimento com as práticas tradicionais e conservadoras que muitos profissionais preservam.

Portando, as Orientações Técnicas sobre o PAIF (2012b) definem como abordagens metodológicas o “conjunto de fundamentos e pressupostos que embasa a ação profissional, à luz das correntes epistemológicas do conhecimento científico” (Brasil, 2012b, p.95). E destaca duas possíveis abordagens metodológicas: A Pedagogia Problematicadora, de Paulo Freire, e a Pesquisa-Ação. Importa ressaltar, que para a escolha das abordagens o profissional deve levar em consideração as especificidades e características de cada família e do território no qual estão inseridas. Pois, não há uma “fórmula” metodológica preestabelecida para a operacionalização do trabalho social com famílias no âmbito do PAIF.

A adoção de quaisquer abordagens metodológicas exige tratamento interdisciplinar, pesquisa e um constante repensar dos profissionais sobre sua prática. Ressalta-se que é possível utilizar elementos de várias abordagens metodológicas, desde que não

sejam contraditórias em seus fundamentos. Não é preciso eleger somente uma abordagem, pois o trabalho social com famílias é algo complexo e que demanda um olhar multifacetado para o alcance de seus objetivos (Brasil, 2012b, p. 97).

Ademais, consideramos fundamental ter em mente que a definição de uma metodologia, para a operacionalização do trabalho social com famílias, abarca um conjunto de concepções adotadas pela PNAS, que devem guiar o processo de planejamento e execução das ações do PAIF, dentre elas: o conceito de família, de território, de vulnerabilidade social e de autonomia. A escolha por uma abordagem metodológica influencia diretamente no alcance dos objetivos da ação realizada. Assim sendo, as Orientações Técnicas sobre o PAIF (2012b) apontam como diretrizes teórico-metodológicas do trabalho social com famílias:

Fortalecer a assistência social como direitos social de cidadania; respeitar a heterogeneidade dos arranjos familiares e sua diversidade cultural; Rejeitar concepções preconceituosas, que reforçam desigualdades no âmbito familiar; Respeitar a confidencialidade das informações repassadas pelas famílias no decorrer do trabalho social; Utilizar e potencializar os recursos disponíveis das famílias no desenvolvimento do trabalho social; Utilizar ferramentas que contribuam para a inserção efetiva de todos os membros da família no acompanhamento familiar (Brasil, 2012b, p.107).

A Pedagogia Problematizadora proposta pelo educador Paulo Freire tem como caráter principal a problematização dos homens em suas relações com o mundo realizadas por meio de dois pressupostos principais: a de que a condição humana é de “ser inacabado”, que está em processo de mudança; e a descoberta da realidade através do diálogo, que reconhece os seres humanos como seres históricos. Os pressupostos dessa Pedagogia contribuem para o cumprimento do trabalho social com famílias do PAIF, dentre os quais destacamos:

Assumir o ser humano como um caminho aberto de possibilidades, estimulando-o ao alcance do “ser mais” proposto por Paulo Freire; Estabelecer uma relação horizontal/dialógica entre profissionais e usuários do Serviço, baseado no respeito, na problematização e na igualdade de saber entre técnicos e usuários do PAIF [...]; Adotar ferramenta dialógica, baseada no diálogo – na fala, mas, sobretudo, na escuta – é preciso aprender a escutar [...]; Investigar o universo temático das famílias usuárias do PAIF, a fim de eleger “temas geradores” a serem com elas trabalhados [...]; Centrar o trabalho social com famílias em experiências estimuladoras da decisão, desde que sejam experiências respeitadas de liberdade [...]; Estimular a compreensão das famílias e seus membros sobre sua presença no mundo, auxiliando-as a problematizá-la [...]. (Brasil, 2012b, p.95)

Sendo assim, “[...] o conhecimento das situações familiares não pode ser tratado de forma aleatória, mas deve ser produzido a partir das concepções que balizam o TSF [...]” (Brasil, 2016, p.22). Ou seja, concepções acerca da assistência social como direito de cidadania; concepções de família e de matricialidade sociofamiliar; concepção de território, de autonomia, de participação e de integração à seguridade social e às políticas socioeconômicas. Implica também conhecer o conjunto de relações que estruturam os processos e a dinâmica interna de cada família em particular. Portanto, a adoção da Pedagogia

Problematizadora, como abordagem metodológica no TSF, requer dos profissionais o conhecimento sobre as famílias usuárias do PAIF, o reconhecimento de sua realidade e do território onde vivem, de toda sua trajetória de vida, sua uma bagagem de saberes, suas demandas e requisições, mas também as alternativas criadas para superar suas fragilidades, o que exige dos técnicos um constante movimento de reflexão sobre a forma e o conteúdo do trabalho social com famílias.

A metodologia da Pesquisa-Ação “é um método de coleta de informações e de produção de conhecimento que pressupõe o desenvolvimento de uma ação, com a finalidade de intervenção e modificação do que está sendo pesquisado” (Brasil, 2012b, p.102). Desse modo, a pesquisa-ação tem como objetivo possibilitar que as famílias participem da investigação e possam responder com eficiência aos problemas que estão à sua volta. Essa metodologia de pesquisa possibilita que a família possa adquirir novos conhecimentos, reforçar a eficácia da ação e se disponha a realizar as mudanças necessárias para a sua vida.

A metodologia da Pesquisa-Ação contém alguns pressupostos que, ao serem considerados pela equipe técnica dos CRAS, podem contribuir com as ações e os processos do trabalho social com famílias desenvolvido pelo PAIF. Destacamos alguns dos seus pressupostos:

Seguir, no atendimento e/ou acompanhamento familiar as prioridades estabelecidas a partir de um diagnóstico da situação [...]; compreender que a comunidade, as famílias e seus membros conhecem as situações nas quais estão vivendo e os problemas que estão enfrentando, disponibilizando condições para sua expressão [...]; apreender que constituem o ponto de partida e a matéria-prima do trabalho social o estudo da realidade vivida pela família e de sua percepção desta mesma realidade [...]; criar, a partir da compreensão da realidade vivida, da ativa participação da comunidade e do reconhecimento das potencialidades dos territórios percursos para o alcance gradual de aquisições sociais para o conjunto de famílias residentes no território.” (Brasil, 2012b, p.101-102).

Dessa forma, as abordagens metodológicas do trabalho social com famílias (Pedagogia Problematizadora e Pesquisa-ação) no âmbito do PAIF, devem contribuir com a equipe técnica nos processos de reflexões sobre realidade das famílias, pois possibilita compreender a objetividade e a subjetividade daquelas que participam do serviço, mas também contribui com o planejamento das ações do PAIF e no processo de elaboração do PAF com as famílias que precisam de acompanhamento. Assim, as duas abordagens metodológicas devem ser incluídas como parte do planejamento do trabalho social com famílias, visto que possibilita à equipe técnica efetivar os objetivos e resultados previstos com mais qualidade junto às famílias.

3.2 O Trabalho Social com Famílias desenvolvido pelo PAIF no Brasil: um estudo a partir da Plataforma Monitora SUAS referente aos anos de 2022 e 2023

O monitoramento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) consiste no acompanhamento sistemático e contínuo dos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais da política de assistência social, com a finalidade de verificar se estão em conformidade com as metas e objetivos estabelecidos pelos documentos oficiais da Política. Considerando isso, o site oficial do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) disponibiliza uma aba denominada de "Dados e ferramentas informacionais", onde são apresentados informações, painéis e ferramentas para o monitoramento e avaliação das políticas públicas de Assistência Social e de Segurança Alimentar, de renda e cidadania, mas também do Cadastro Único. Essa plataforma agrupa indicadores e bases de dados para subsidiar a gestão e o planejamento das ações sociais no Brasil. Entre estes painéis, destaca-se o “Monitora SUAS”, uma ferramenta criada, mantida e alimentada pelo MDS, voltada para o monitoramento, avaliação e gestão da Política de Assistência Social no Brasil.

A ferramenta Monitora SUAS é utilizada para coletar e analisar dados sobre a execução da política de assistência social nos municípios e estados, auxiliando na verificação do desempenho dos serviços, da cobertura do atendimento e do alcance das metas estabelecidas. Nela, é possível encontrar indicadores e dados sobre as Famílias em acompanhamento pelo PAIF, os atendimentos individualizados e os coletivos realizados no CRAS. Além disso, na aba “painéis”, estão disponíveis informações sobre: os refugiados e migrantes venezuelanos; o Monitora MDS, ferramenta de monitoramento do Planejamento Estratégico Institucional (PEI) do Ministério; a ferramenta MobSUAS, que permite acompanhar a aquisição e doação centralizada de veículos da Assistência Social aos estados, municípios e DF; o Sistema de Emissão da Carteira da Pessoa Idosa; o Painel de Interiorização, que apresenta dados quantitativos, fornecidos pelo Sistema Acolhedor e do ProGres de venezuelanos que cruzam as fronteiras e/ou estão vivendo no território brasileiro; o painel de repasse fundo a fundo; os painéis de Registros Mensais de Atendimentos (RMA), que apresenta os dados quantitativos dos acompanhamentos e atendimentos realizados nas unidades da Rede Socioassistencial presentes no sistema RMA a partir de 2017; o E-OSC SUAS, sistema de mapeamento de organizações da sociedade civil que facilita o acesso a informações do Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS) e do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social na Área de Saúde (CEBAS) para

gestores públicos, organizações da sociedade civil e para a sociedade em geral; e também o painel CadSUAS referente às informações do Cadastro Único.

O Monitora SUAS, ainda nesta aba de painéis, disponibiliza uma série de relatórios, sobre: parcelas pagas; saldo detalhado por conta, informações de programas e ações; extração dos valores repassados fundo a fundo (2014-2023); distribuição financeira por piso; e a base da vigilância socioassistencial do MDS, onde é possível encontrar os Censos SUAS e também RMA, ambos referentes aos anos de 2009 a 2023. O Censo SUAS consiste em pesquisas anuais realizadas pelo MDS para coletar informações sobre a estrutura, o funcionamento e os recursos humanos das unidades que compõem o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A partir do entendimento de que o *Monitora SUAS* detém um grande volume de informações sobre a proteção social básica da Política de Assistência Social, inclusive do PAIF, de abrangência nacional, estadual e municipal, e considerando o nosso objeto de estudo - o trabalho social com família desenvolvido pelo PAIF - optamos por realizar uma pesquisa documental, com base na plataforma Monitora SUAS. Nesta plataforma buscamos os filtros que indicam informações relativas ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), mas também procuramos informações nos Relatórios dos Censos SUAS. Em ambos os documentos recolhemos dados sobre o PAIF no Brasil, no estado do Maranhão e no município de São Luís, referentes aos anos de 2022 e 2023. Escolhemos este período para possibilitar a obtenção de informações mais atualizadas sobre o PAIF.

Através da plataforma Monitora SUAS do MDS e dos relatórios do Censo SUAS de 2022 e 2023, foi possível obter os seguintes indicadores quantitativos relativos ao PAIF, como por exemplo: o número médio de famílias acompanhadas; o número de novas famílias inseridas no serviço; quantidade de famílias em situação de extrema pobreza, inseridas no serviço; total de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF/BF); famílias em descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família; famílias com membros beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC); atendimentos individualizados realizados pelo PAIF; encaminhamentos realizados para o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); ações realizadas; Benefícios Eventuais concedidos; e a Capacidade de Referenciamento dos Centro de Referência da Assistência Social (CRAS).

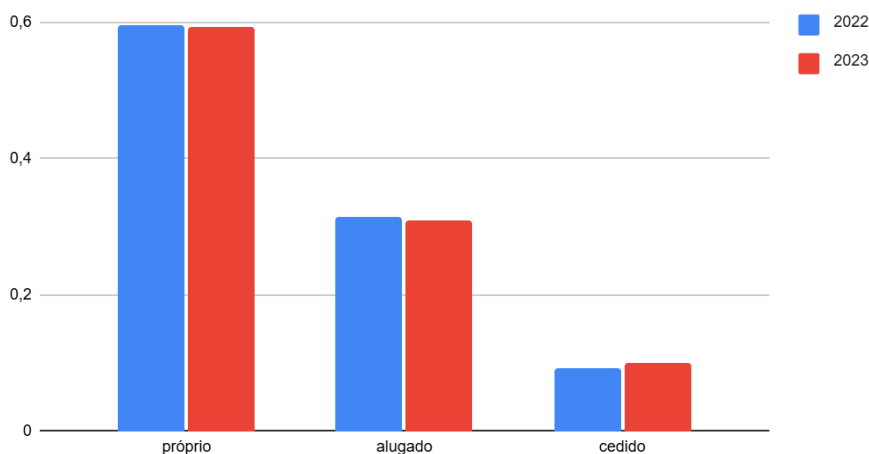
Conforme estabelecido pela Tipificação Nacional, para que o PAIF possa desempenhar efetivamente suas funções é necessário que ele seja oferecido exclusivamente pelo Estado, não devendo ser ofertado com uma organização da sociedade civil nem por uma empresa privada, embora que faça parte do território de abrangência do CRAS. O PAIF tem como um dos princípios norteadores a “[...] universalidade e gratuidade de atendimento, cabendo

exclusivamente à esfera estatal sua implementação e (BRASIL, 2009a, p. 12). Devido ao contexto brasileiro e maranhense de crescente demanda e limitações orçamentárias, questionamos se a estrutura estatal do SUAS tem mantido a cobertura necessária nos territórios e a qualidade do trabalho social com família desenvolvido pelo PAIF.

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) consiste na unidade pública de referência do SUAS, uma estrutura física estatal onde ocorre a oferta dos serviços da proteção social básica da Política de Assistência Social nos municípios e no Distrito Federal, portanto, consiste em num ambiente institucional descentralizado, onde ocorre o trabalho da equipe técnica e de outros profissionais responsáveis pela oferta do PAIF e dos outros serviços da proteção social básica. O coordenador do CRAS é responsável pela operacionalização das ações de organização gerencial do trabalho social com famílias do PAIF, na sua área de abrangência, por meio do planejamento, organização do Serviço, monitoramento dos resultados das ações e avaliação das atividades, que deverá contar com a participação dos usuários (BRASIL, 2012b).

O número total de CRAS no país, segundo o Censo SUAS, aumentou de 8.557 em 2022, para 8.641 em 2023, o que demonstra um ligeiro crescimento da rede pública do SUAS, que pode indicar um esforço do poder público em ampliar o alcance territorial dos serviços de assistência social. Contudo, os imóveis onde funcionam os CRAS estão, em sua maioria, de propriedade pública, com uma leve redução de 59,6% em relação ao ano de 2022, para 59,2% em 2023. Os imóveis alugados foram reduzidos (de 31,3% para 30,8%) e os imóveis cedidos tiveram um aumento proporcional de 9,1% para 10,0%.

GRÁFICO 01: Quantitativo das unidades CRAS próprios da gestão municipal, alugados ou cedidos no Brasil no período de 2022 e 2023.



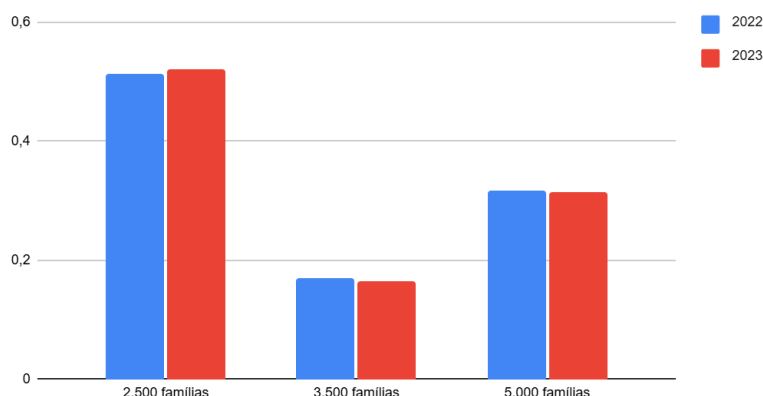
FONTE: Monitora SUAS / Censo SUAS - MDS. Elaboração da autora.

Os dados do gráfico nº 01 acima sugerem a necessidade de atenção da situação dos CRAS nos municípios brasileiros, especialmente considerando que uma parcela significativa das unidades CRAS ainda opera em imóveis alugados ou cedidos. A exclusividade estatal na implementação do PAIF, estabelecida nos documentos orientadores dos serviços, implica na responsabilidade de garantir recursos humanos qualificados, mas também uma infraestrutura adequada para a sua execução.

Entendemos que os desafios enfrentados pela gestão pública dos municípios no que se refere à infraestrutura dos CRAS, para o funcionamento do PAIF, podem estar diretamente relacionados aos ajustes fiscais realizados nos últimos anos. A restrição orçamentária imposta pela Emenda Constitucional nº 95/2016, comprometeu a expansão e o aprimoramento dos serviços socioassistenciais, o que tem afetado o atendimento e a capacidade de resposta às demandas crescentes da população em situação de vulnerabilidade social.

A partir de 2016, com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, a agenda neoliberal ficou mais acirrada, o que ampliou o seu impacto destrutivo nas políticas sociais e econômicas. No governo Temer foi aprovada a Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal da União e congelou os gastos públicos primários, incluindo os destinados às políticas sociais, por 20 anos, ou seja, até 2036. Ao estabelecer um teto para os gastos discricionários, a medida limitou a possibilidade de ampliação de recursos para as políticas sociais, especialmente para a Política de Assistência Social. Esse cenário reflete a narrativa que responsabiliza os gastos públicos pela crise econômica do país, resultando na implementação de ajustes fiscais severos, cujas consequências têm sido desastrosas para as políticas sociais e para a garantia de direitos da população mais vulnerável. Conforme Behring (2018, p. 15) o discurso do então presidente Michel Temer, para justificar a implementação da EC/95, foi de que era “necessário realizar sacrifícios para entregar um país saneado e que voltasse a crescer, responsabilizando os gastos públicos e a dívida”.

GRÁFICO 02: Comparativo da capacidade de referenciamento às famílias nos territórios de abrangência dos CRAS no Brasil no período de 2022 e 2023.



FONTE: Monitora SUAS - MDS. Elaboração da autora

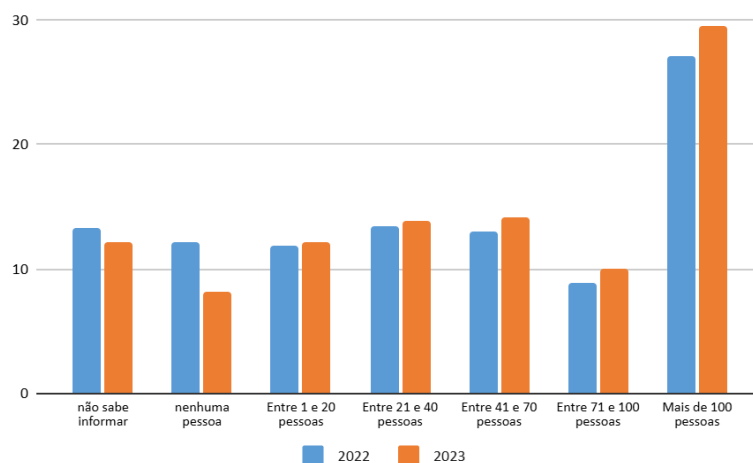
Em termos de capacidade de referenciamento às famílias nos territórios, conforme o gráfico 02, a maioria dos CRAS permanece com o padrão de atendimento para até 2.500 famílias referenciadas, com um leve aumento proporcional: de 51,4% em 2022 para 52,1%, em 2023. As unidades com capacidade para atender até 3.500 famílias tiveram uma ligeira redução (de 17,0% para 16,5%), enquanto aquelas com capacidade para 5.000 famílias mantiveram-se praticamente estáveis: em 2022 com 31,6% e em 2023 com 31,4%. A capacidade de acolhimento e atendimento das famílias representa um elemento central na implementação dos serviços pelos CRAS. O atendimento deve ser realizado em um ambiente adequado, além de considerar as necessidades individuais de cada família e indivíduo, bem como as normas e padrões que orientam a execução de cada serviço.

Em 2022, o PAIF registrou uma média de 149,2 mil famílias em acompanhamento, enquanto em 2023 esse número teve uma leve redução para 144,68 mil. No que se refere à inserção de novas famílias no acompanhamento do PAIF, foram incluídas 734.726 em 2022, número que caiu para 674.777 em 2023. Entretanto, a ausência de informações detalhadas sobre os parâmetros e critérios adotados no Monitora SUAS dificulta uma análise aprofundada dos dados. Esses dados indicam uma diminuição tanto na média de famílias acompanhadas quanto na entrada de novos beneficiários no serviço ao longo do período analisado. É importante analisar esses números em conjunto com outros indicadores sociais para compreender melhor os impactos dessa redução e avaliar possíveis desafios na oferta dos serviços de proteção social básica. Sem esses elementos, torna-se desafiador compreender o contexto e os métodos utilizados na coleta e interpretação dos números, limitando tanto a análise qualitativa quanto a quantitativa.

A quantidade de pessoas inseridas e acompanhadas no PAIF tem diminuído ao longo dos anos de 2022 e 2023, a nível nacional e estadual, conforme demonstrado na tabela 01, principalmente na quantidade de novas famílias inseridas no acompanhamento. Entretanto, as informações do Censo SUAS não explicita de que forma tem sido realizado o acompanhamento familiar nem da elaboração do Plano de Acompanhamento Familiar (PAF), o que impossibilita compreender a metodologia e a lógica do acompanhamento, como ocorre o desligamento da família e/ou indivíduo dessa modalidade de acompanhamento. Ademais, os documentos Censo SUAS, de 2022 e de 2023, não apresentam dados referentes à conclusão do PAF, da saída dessas famílias do acompanhamento, nem do índice de permanência e retorno de famílias ao processo de acompanhamento. A ausência destas informações dificulta o cruzamento de dados e não permite identificar a efetividade e impacto das ações do PAIF realizadas no acompanhamento às famílias.

Souza (2018) pontua que o processo de desligamento/encerramento do acompanhamento deve ser norteado por uma avaliação, realizada pelo profissional em conjunto com a família, durante a qual é necessário considerar se as vulnerabilidades, que levaram a família/indivíduo a ser inserido no acompanhamento familiar, foram superadas ou não. Portanto, é imprescindível observar o que foi estabelecido no PAF, a partir dos objetivos e ações traçadas, de modo a possibilitar uma análise das alterações e aquisições da família com o acompanhamento realizado pela equipe técnica. Após a avaliação, a equipe técnica pode optar pelo desligamento da família ou pela proposição da continuidade do acompanhamento da família/indivíduo.

GRÁFICO 03: Total de pessoas que regularmente participam de atendimentos coletivos realizados pelo PAIF no Brasil no período de 2022 e 2023.



FONTE: Censo SUAS - MDS. Elaboração da autora

Os dados do gráfico 03 refletem a participação das pessoas nos atendimentos coletivos realizados pelo PAIF nos CRAS em 2022 e 2023. Observa-se que há uma variação no número de unidades que registraram diferentes níveis de participação, desde aquelas que informaram não ter nenhuma pessoa atendida até aquelas com maior adesão. Além disso, uma parcela significativa dos CRAS relatou não ter informações sobre o quantitativo de participantes, o que pode indicar desafios no monitoramento e na sistematização dos dados. Essa falta de registros pode comprometer a avaliação da efetividade do PAIF e a formulação de estratégias para ampliar o alcance dos atendimentos coletivos.

Quadro 01 - Quantidade de famílias atendidas pelo PAIF como beneficiárias do PBF e BPC no Brasil no período de 2022 e 2023.

Famílias beneficiárias atendidas pelo PAIF	2022	2023
Famílias beneficiárias do PBF	422.094	407.999
Famílias beneficiárias do PBF em descumprimento de condicionalidades	37.240	61.774
Famílias com membros beneficiários do BPC	82.392	74.719

FONTE: Monitora SUAS - MDS. Elaboração da autora.

Em relação às famílias beneficiárias do Bolsa Família, o número também diminuiu, de 422.094 em 2022 para 407.999 em 2023, ou seja, 14.095 famílias a menos do que no ano anterior. Esse declínio pode estar diretamente relacionado ao rigoroso pente fino realizado pelo governo Lula em 2023, com foco nas famílias unipessoais. Durante esse processo, foram revisados os cadastros do Cadastro Único para identificar e excluir cadastros irregulares e fraudes que se intensificaram durante o período do Auxílio Brasil, quando houve um aumento significativo de beneficiários, inclusive com casos de manipulação dos dados para acessar o benefício do governo federal. No começo de 2023, o MDS executou uma revisão rigorosa no Bolsa Família e interrompeu o pagamento para 1,8 milhão de famílias unipessoais que estavam recebendo o benefício de maneira irregular. De acordo com o ministério, entre novembro de 2021 e julho de 2022, durante o período pré-eleitoral em que o ex-presidente Jair Bolsonaro almejava a reeleição, foram incluídos 2,4 milhões de beneficiários com perfil unipessoal no programa, resultando em 5,8 milhões de beneficiários em dezembro de 2022 (MDS, 2023).

Por outro lado, o número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em descumprimento das condicionalidades aumentou significativamente, pois atingiu um percentual de 65,87%, visto que passou de 37.240 em 2022, para 61.774 famílias em 2023. Esse aumento pode indicar dificuldades por parte das famílias no cumprimento dos requisitos

de controle das condicionalidades, como vacinação, acompanhamento de saúde e a frequência escolar. Ademais, é possível observar que apesar de o total de beneficiários ter diminuído, o aumento expressivo das famílias em descumprimento evidencia que, em muitos casos, como a vacinação, o acompanhamento de saúde e a frequência escolar, não têm sido implementadas de forma abrangente ou contínua.

É importante ressaltar que as políticas públicas não se fazem presentes de maneira padronizada em todos os territórios do país, o que limita a possibilidade de as famílias cumprirem os requisitos exigidos pelo programa. Além disso, os relatórios e a plataforma monitora SUAS não esclarecem de forma precisa o destino dessas famílias: não se sabe se elas permanecem no programa, se estão com os benefícios suspensos ou se já foram desligadas, o que revela uma lacuna importante na transparência e na efetividade da gestão das condicionalidades do programa.

Em relação ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), o número de famílias com membros beneficiários diminuiu, de 82.392 em 2022 para 74.719 em 2023, o que significa uma redução de 9,3% considerando o ano anterior. Estas informações sobre o BPC podem estar relacionadas ao processo de revisões cadastrais realizados no PBF, a partir do CadÚnico e do cruzamento de informações dos sistemas do governo federal, realizadas em 2023.

Atualmente existem 8.557 CRAS no país, o equivalente a 1,53 CRAS por município, o que significa que, em média, cada município possui pelo menos um CRAS, e alguns contam com mais de uma unidade para atender a demanda local. De acordo com dados do Censo SUAS, todos os 8.557 CRAS responderam ao questionário de monitoramento, sinalizando as ações realizadas pelo PAIF que compõem o trabalho social com famílias, sendo estas: a acolhida, as oficinas com famílias, as ações comunitárias, as ações particularizadas e os encaminhamentos. Abaixo discutiremos as ações realizadas pelo PAIF no Brasil nos anos de 2022 e 2023, conforme dados dos Censos SUAS.

Quadro 02 - Atividades particularizadas realizadas pelo PAIF no Brasil no período de 2022 e 2023

ATIVIDADES PARTICULARIZADAS	2022	2023
Acolhida Particularizada realizada por técnica(o) de nível superior	8334	8465
Atendimento particularizado de famílias ou indivíduos	8405	8483
Visitas Domiciliares às famílias	8517	8588
Busca Ativa para inserção e/ou adesão de famílias ao acompanhamento familiar	7884	8015
Elaboração do Plano de Acompanhamento Familiar	6806	6896
Apoio para obtenção de Documentação pessoal	8084	8182
Orientação e emissão da carteira do Idoso	7731	7924
Oferta de Benefícios Eventuais	8009	8011
Orientação e apoio a famílias atendidas pelo Programa Criança Feliz	4354	-
Orientação e apoio a famílias com crianças e adolescente BPC- Escola	5123	-

FONTE: Censo SUAS - MDS. Elaboração da autora

O quadro 02 apresenta dados referentes às ações e atividades particularizadas realizadas nos anos de 2022 e 2023. De maneira geral, verifica-se uma tendência de crescimento dos números, refletindo tanto a ampliação dos serviços quanto, possivelmente, um aumento na demanda ou na eficiência dos atendimentos realizados. Observa-se que a acolhida particularizada realizada por técnico(a) de nível superior e o atendimento individualizado a famílias ou indivíduos tiveram leves incrementos, passando de 8.334 para 8.465 e de 8.405 para 8.483, respostas respectivamente. O atendimento particularizado se manteve como uma das estratégias centrais no atendimento do PAIF, com números expressivos em ambos os anos, variando de 4,2% das respostas para 5,5% em 2023.

Além disso, em 2023, a quantidade de CRAS que realizam a busca ativa para inserção ou adesão de famílias ao acompanhamento familiar (8.015 respostas, 5,2%) teve um aumento significativo. Esse tipo de ação indica um possível aumento das demandas que necessitam de acompanhamento, ou de um esforço com as famílias do território de abrangência do CRAS para mapear as vulnerabilidades presentes. Ademais, houve também uma ênfase nas orientações e apoio a famílias para obtenção de documentação pessoal (8.084 respostas, 4,0%), carteira de idoso (7.731 respostas, 4,0%) e oferta de benefícios eventuais (8.009 respostas, 4,0%), destacando o apoio nas questões burocráticas e emergenciais em 2022.

O número de CRAS que realizaram a elaboração do Plano de Acompanhamento Familiar também apresentou um acréscimo, de 6.806 para 6.896 respostas, mas não muito significativo. Do mesmo modo, a oferta de benefícios eventuais manteve-se praticamente estável, passando de 8.009 para 8.011, o que sugere a consolidação desta prática dentro das

ações do PAIF. Por fim, é importante destacar que as ações de orientação e apoio a famílias atendidas pelo Programa Criança Feliz e a famílias com crianças e adolescentes do BPC-Escola foram registradas apenas em 2022, com 4.354 e 5.123 CRAS, respectivamente, não havendo registros correspondentes em 2023. Essa ausência pode indicar mudanças na estratégia de registro, reestruturação dos programas ou até mesmo uma suspensão temporária dessas atividades, fato que merece investigação mais aprofundada para compreender os impactos sobre o acompanhamento familiar.

Quadro 03 - Atividades de Acompanhamento realizadas pelo PAIF Brasil no período de 2022 e 2023

AÇÕES E ATIVIDADES DE ACOMPANHAMENTO	2022	2023
Acompanhamento dos encaminhamentos realizados	8024	8063
Acompanhamento de famílias	8373	8444
Atendimento e acompanhamentos de famílias em descumprimento de condicionalidades do PBF	6781	7378

FONTE: Censo SUAS - MDS. Elaboração da autora

Ao comparar os números de CRAS que informaram que elaboram o Plano de Acompanhamento Familiar (PAF), presentes no quadro 02, com os dados referentes às atividades de acompanhamento das famílias, no quadro 03, notamos que os processos se complementam, mas apresentam quantidades diferentes. Em 2022, 6.806 CRAS responderam que realizaram a elaboração dos planos, entretanto, no acompanhamento das famílias houve 8.373 registros com respostas positivas. Essa diferença sugere que, embora o PAF seja uma etapa importante e estruturante do acompanhamento, as ações de monitoramento e apoio se estendem além dos casos formalmente planejados, englobando atividades contínuas e possivelmente múltiplos acompanhamentos por família. Em 2023, observamos um cenário semelhante, com 6.896 CRAS realizando a elaboração dos planos e 8.444 registros de acompanhamento de famílias, além do aumento do atendimento às famílias em descumprimento das condicionalidades do PBF, que passou de 6.781 para 7.378. Esses dados sugerem que, embora as orientações técnicas do PAIF estabeleçam que toda família em acompanhamento necessita de prévia elaboração do PAF, parece que nem todas as famílias construíram este acordo com a equipe técnica, pois existem aproximadamente 2 mil CRAS que realizaram o acompanhamento de famílias sem a anterior elaboração do PAF.

Quadro 04 - Atividades com grupos de famílias realizadas pelo PAIF no Brasil, no período de 2022 e 2023.

ATIVIDADES COM GRUPOS	2022	2023
Acolhida em Grupo de famílias realizada	7116	7390
Grupo /oficina com famílias	7375	7639
Palestras com famílias	7621	7613

FONTE: Censo SUAS - MDS. Elaboração da autora

Entre as principais ações desenvolvidas com grupos de famílias, destaca-se a acolhida em grupo, que apresentou um aumento no número de registros, passando de 7.116 em 2022 (representando 3,6% das respostas) para 7.390 em 2023 (4,8% das respostas). As atividades de grupos, em 2022, foram feitas por 7.375 CRAS (3,7% das respostas), aumentando para 8.483 em 2023 (5,5%), não tendo alterações muito significativas.

Além disso, os grupos ou oficinas com famílias também demonstraram um leve incremento, com os registros passando de 7.375 em 2022 para 7.639 em 2023, o que evidencia a continuidade no engajamento coletivo e a manutenção dessa ação. As palestras com famílias mantiveram-se praticamente estáveis, registrando 7.621 CRAS que a realizavam em 2022 e 7.613 em 2023, sugerindo que ocorreu uma continuidade deste tipo de atividade.

Quadro 05 - Principais temáticas abordadas durante atividades coletivas com famílias pelo PAIF, no Brasil, em 2022 e 2023.

Principais temáticas abordadas	2022	2023
Não há atendimento coletivo no PAIF	764	496
Direito à transferência de renda e benefícios assistenciais	3914	4560
Direito à Documentação Civil Básica	2175	2320
Direito à cultura e lazer	535	533
Direito das Mulheres	3261	3553
Direitos das pessoas com deficiência	1770	2119
Direito à Alimentação	1054	1148
Os direitos das famílias	1950	1924
Primeira infância	1790	1954
Adolescência e gravidez	1006	1000
Direito das pessoas idosas	2984	3158
PBF e Condiionalidades	2197	3341
Prevenção ao Trabalho escravo e tráfico de pessoas	94	117
Prevenção ao trabalho infantil	1762	1375
Convivência familiar filhos com mães encarceradas	88	80
Cuidar de quem cuida	863	847
O uso de álcool e/ou outras drogas na família	1140	866
Problemas e soluções do território	381	364
Diversidade cultural, étnica e social	472	431
Violência doméstica contra mulheres	3905	3827
Violência doméstica contra crianças e adolescentes	1857	1556
Violência doméstica contra pessoas idosas	1569	1168
Saúde mental e prevenção ao suicídio	3196	2591
Sexualidade	359	229
Planejamento familiar/gravidez na adolescência	602	478
Prevenção ao Suicídio	1246	703
Educação Financeira	399	352
Outro	532	357

FONTE: Censo SUAS - MDS. Elaboração da autora

As principais temáticas abordadas no atendimento coletivo, realizado pelo PAIF em 2022 e 2023, revelam um panorama das questões mais discutidas no novo contexto societário, que influenciam diretamente a vida cotidiana das famílias, visto que são temas atuais de relevância no atendimento social às famílias. Em 2022, as temáticas mais abordadas incluíram violência doméstica contra mulheres (3.905 respostas, 9,3%), direito à transferência de renda e benefícios assistenciais (3.914 respostas, 9,3%), e saúde mental e prevenção ao suicídio

(3.196 respostas, 7,6%). Em 2023, as temáticas seguiram uma linha similar, sem mudanças muito significativas, apenas com uma leve ampliação em algumas temáticas. Por exemplo, a violência doméstica contra mulheres permaneceu uma prioridade (3.827 respostas, 9,2%), com um pequeno aumento em relação a 2022, enquanto direito à transferência de renda e benefícios assistenciais subiu para 4.560 respostas (11,0%).

Outros temas de destaque em 2023 foram direito à documentação civil básica (2.320 respostas, 5,6%), direitos das pessoas com deficiência (2.119 respostas, 5,1%) e PBF e Condicionais (3.341 respostas, 8,1%). O aumento de discussões sobre as condicionalidades do PBF pode estar relacionado ao aumento significativo de famílias em situação de descumprimento, conforme demonstrado no Quadro 03. Em suma, as temáticas abordadas nas ações com coletivos de famílias, pelo PAIF, em 2022 e 2023, apresentam um padrão similar, sem grandes alterações, mas aparentemente em conformidade com as necessidades das famílias e com um padrão de continuidade nesta modalidade de ação.

Quadro 06 - Elaboração de registros realizados pelo PAIF no Brasil, no período de 2022 e 2023.

ELABORAÇÃO DE REGISTROS	2022	2023
Registro dos atendimentos/família atendidas em prontuário	7874	7924
Registro dos acompanhamentos familiar em prontuário ou registro das famílias /acompanhadas	7829	-
Registro do atendimento de famílias do PBF	5155	-
Elaboração de relatórios sobre o trabalho do PAIF	7681	-

FONTE: Censo SUAS - MDS. Elaboração da autora

Por outro lado, as atividades referentes à documentação de registro das ações da equipe técnica com as famílias também foram informadas pelo Censo SUAS. Conforme o quadro 05 acima, o registro do acompanhamento familiar em prontuário, do atendimento de famílias beneficiárias do PBF e o compartilhamento de informações com a rede de proteção por meio de relatórios, foi reportado apenas em 2022, com 7.829, 5.155 e 7.681 registros, respectivamente, não havendo dados referentes a ano de 2023. Essa ausência de informações pode indicar mudanças nos processos de registro e/ou reestruturação das estratégias de monitoramento, uma vez que não aparecem no questionário que orienta a elaboração do Censo SUAS.

Quadro 07 - Atividades de encaminhamento de famílias realizadas pelo PAIF Brasil, no período de 2022 e 2023.

ATIVIDADES DE ENCAMINHAMENTO	2022	2023
de famílias ou indivíduos para a rede de serviço socioassistenciais	8229	8378
de famílias com gestantes e criança na primeira infância para o PCF	4910	-
de famílias ou indivíduos para outras políticas públicas	8280	8433
para qualificação profissional e acesso ao trabalho	4939	-
para o Programa ACESSUAS Trabalho	2022	-
para inserção/atualização de famílias no Cadastro Único	8394	8513

FONTE: Censo SUAS - MDS. Elaboração da autora.

Os encaminhamentos de famílias, realizados pela equipe técnica do PAIF, para outras políticas públicas, para a rede de serviços socioassistenciais e para inserção/atualização do Cadastro Único foram as ações com maior número de respostas por parte dos CRAS. O encaminhamento de famílias ou indivíduos para a rede de serviços socioassistenciais apresentou um ligeiro aumento, passando de 8.229 para 8.378. De forma semelhante, o encaminhamento para outras políticas públicas, envolvendo áreas como educação, habitação e saúde, também teve um crescimento moderado, de 8.280 em 2022 para 8.433 em 2023, o que indica a estratégia de articulação intersetorial e o compromisso com a abrangência do atendimento. É importante pontuar que os encaminhamentos para outras políticas públicas constituem um dos pontos de maior destaque nas orientações técnicas do PAIF, pois devem fazer parte de uma abordagem integrada e intersetorial. Esse tipo de articulação deve fortalecer a rede de proteção às ações do PAIF, pois busca promover a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos e famílias atendidos. Além de representar o reconhecimento de que as necessidades das famílias não se esgotam nela mesma, sendo necessário a articulação com as demais políticas públicas.

Por outro lado, algumas atividades registradas em 2022, como o encaminhamento de famílias com gestantes e crianças na primeira infância para o Programa Criança Feliz, os encaminhamentos para acesso à qualificação profissional e serviços de intermediação de mão-de-obra, bem como o encaminhamento para o Programa ACESSUAS Trabalho – que teve 2.022 registros em 2022 –porém, não constam nos dados do Censo SUAS de 2023.

Quadro 08 - Atividades relacionadas a Violação de Direitos realizadas pelo PAIF
no Brasil no período de 2022 e 2023

ATIVIDADES COM FAMÍLIAS EM CONFLITO COM A LEI.	2022	2023
Atenção a famílias de mulheres em cumprimento de prisão domiciliar	1505	-
Atenção a famílias de mulheres presas em flagrantes com crianças, filhos com deficiência, grávidas e lactantes;	1382	-
Escuta qualificada/ especializada diante da identificação de relato livre, sinais ou suspeita de situações de violências envolvendo crianças e adolescentes e suas famílias	5355	-
Atenção a famílias de mulheres em cumprimento de prisão domiciliar	1505	-
Atenção a famílias de mulheres presas em flagrantes com crianças, filhos com deficiência, grávidas e lactantes;	1382	-

FONTE: Censo SUAS - MDS. Elaboração da autora

O quadro 06 acima apresenta dados sobre atividades relacionadas a violações de direitos, realizadas em 2022 e 2023. Embora essas ações tenham sido registradas em 2022, elas não aparecem no ano seguinte, o que pode indicar mudanças nas estratégias ou na execução dessas ações ou mesmo falha no sistema. A ausência de continuidade no padrão de registros das atividades do PAIF também pode sugerir que elas não são consideradas relevantes para a equipe responsável pelo monitoramento do SUAS, visto que elas não aparecem nos questionários do Censo SUAS. Essa lacuna no padrão de informações dificulta a transparência dos dados sobre o trabalho social com famílias realizado pelo PAIF.

De modo geral, os dados evidenciam que a maioria dos CRAS do país realiza o conjunto de ações estabelecidas nas Orientações Técnicas do PAIF, sendo a variação entre as unidades que realizam uma ação e os que não realizam de 1,5% a 2,5%, padrão que tem se mantido ao longo de 2022 e 2023. Entretanto, ressaltamos que o Censo SUAS não apresenta ou organiza os dados com base no porte dos municípios, o que não permite precisão na transparência das informações, uma vez que não leva em consideração as condições da gestão de cada município para realizar as ações, nem se dispõe de equipe técnica qualificada.

Quadro 09 - Campanhas de potencial preventivo realizado pelo PAIF / CRAS, no Brasil, no ano de 2022

CAMPANHAS DE POTENCIAL PREVENTIVO	2022	%
Não realiza nenhuma ação e/ou atividade no território	349	0,8%
Campanha de Prevenção e Combate ao Trabalho Escravo	686	1,6%
Campanha de Prevenção a Gravidez na Adolescência	2852	6,7%
Campanha de Prevenção e Eliminação da Discriminação Racial	2013	4,7%
Campanha de Prevenção e Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	7357	17,3%
Campanha de Prevenção e enfrentamento do Trabalho Infantil	5127	12,1%
Campanha de Prevenção e Combate ao Tráfico de Pessoas	511	1,2%
Campanha de Prevenção e Combate à Violência contra a pessoa idosa	6024	14,2%
Campanha de Prevenção e Combate à Violência contra a mulher	6474	15,3%
Campanha de enfrentamento à discriminação e à intolerância às diversidades humanas	2411	5,7%
Campanhas de prevenção ao suicídio e automutilação	5898	13,9%
Campanha de sensibilização sobre a hanseníase	257	0,6%
Campanha de sensibilização sobre infecções sexualmente transmissíveis	1009	2,4%
Campanhas para prevenção da tuberculose	279	0,7%
Outro	1162	2,7%

FONTE: Censo SUAS - MDS. Elaboração da autora

As estratégias de potencial preventivo e informativo realizadas pelos CRAS em 2022, na forma de campanhas educativas, revelam um volume significativo de atividades, destacando um esforço para a realização para a conscientização das famílias referenciadas sobre expressões da questão social importantes, como violência contra a mulher, violência contra o idoso, trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, e discriminação racial, entre outras. No entanto, o Censo SUAS não informa se foi iniciativa da equipe técnica do CRAS responsável pela operacionalização do PAIF, desde o planejamento, a realização das atividades necessárias no processo e até a execução, ou se apenas participou no dia da realização das campanhas, em parceria com outras instituições. Além disso, o Censo SUAS não informa quais foram as organizações do território que participaram mais ativamente e sobre a gestão no CRAS no território no que se refere ao processo de articulação e parceria com outras instituições.

O PAIF tem como um de seus objetivos “prevenir situações de risco social, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2012a, p. 11). Deste modo, o PAIF é desenhado de modo a ser de caráter preventivo, protetivo e proativo na perspectiva do fortalecimento da capacidade protetiva das famílias. Entretanto, a ausência de informações sobre as atividades

consideradas de caráter preventivo, relativos ao ano de 2023, pode indicar descontinuidade dessas ações, entretanto, nos documentos orientadores do serviço, são concebidas como essenciais. Ademais, o Censo não informa ou apresenta informações que indiquem a quantidade de famílias participantes nem a qualidade ou impacto e resultados que estas ações proporcionaram ao coletivo das famílias. Desse modo, o Censo SUAS não permite coletar informações qualitativas sobre as ações preventivas do trabalho social com famílias no PAIF.

A eficácia dessas ações pode ser questionada dependendo do alcance e da forma como são realizadas. Embora as campanhas informativas desempenhem um papel importante na prevenção, é importante considerar que elas devem ser constantes e acompanhadas de outras políticas públicas para que produzam mudanças significativas. Por exemplo, campanhas de prevenção à violência contra a mulher ou contra o trabalho infantil precisam ser acompanhadas de ações concretas de apoio e acesso à justiça. A eficácia das ações preventivas também depende de fatores como a abordagem cultural e contextual das campanhas, a participação ativa da comunidade e do processo de monitoramento e avaliação das campanhas. Portanto, a falta de informações sobre a continuidade dessas atividades em 2023 sugere que as estratégias de conscientização podem estar sendo descontinuadas ou diminuídas, o que compromete o trabalho social com famílias como um serviço de proteção social básica.

De modo geral, o trabalho com famílias exige um conhecimento teórico sólido para além da resolução imediata de problemas, visando à construção de melhores condições de vida. As ações devem ser avaliadas continuamente para verificar seus efeitos na superação das vulnerabilidades e promoção da cidadania. A constante atualização teórica e metodológica é essencial para que as intervenções sejam propositivas e emancipadoras. O conhecimento da realidade local do território do CRAS é importante para a construção de alternativas, que promovam o desenvolvimento dos indivíduos e do coletivo da família, conforme estabelecido nos documentos oficiais da política e do serviço.

A execução do PAIF depende de uma boa estrutura e planejamento das equipes dos CRAS, além da adoção de abordagens críticas, como a Pedagogia Problematicadora de Paulo Freire, para promover um trabalho emancipador. A redução de recursos devido à EC nº 95/2016 compromete a execução das políticas de assistência, afetando a expansão dos serviços. Além disso, a falta de detalhes no Censo SUAS sobre o acompanhamento familiar e a elaboração do PAF dificulta a avaliação da efetividade das ações. A ausência de dados sobre a conclusão do PAF e a permanência das famílias no acompanhamento também prejudica a transparência e a avaliação dos efeitos das ações. A ausência de uma padronização nas

informações dos relatórios e a descontinuidade de dados indicam desafios na sistematização e no monitoramento, que dificultam a reformulação de estratégias de ação com mais possibilidade de ser efetivada.

3.3 O Trabalho Social com Famílias desenvolvido pelo PAIF no Maranhão e em São Luís: breves considerações a partir Plataforma Monitora SUAS e dos relatórios de gestão da SEMCAS dos anos de 2022 e 2023

Ao realizarmos o levantamento de dados sistematizados sobre a execução do PAIF, observamos que há muito mais dados em nível nacional do que em âmbito estadual. Especificamente no Maranhão, não existem informações organizadas de forma detalhada e padronizada sobre a implementação do serviço, o que limita a possibilidade de análises mais aprofundadas sobre a realidade local. Entretanto, embora não se tenha dados detalhados sobre as ações do PAIF a nível estadual, sob domínio público, por parte da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, a plataforma Monitora SUAS apresenta algumas informações referentes ao trabalho social com famílias, ao atendimento e ao acompanhamento realizado pelo PAIF no estado.

Atualmente, conforme a plataforma Monitora SUAS/ MDS, a configuração da rede socioassistencial do SUAS no estado do Maranhão está constituída por 319 CRAS distribuídos em 217 municípios, o que daria um percentual de 1,47 CRAS por município. Entretanto, não há informações disponíveis nas bases de dados do MDS e da Secretaria do Estado relativas à distribuição dos CRAS de acordo com o porte dos municípios. Ademais, os dados se apresentam de forma diferente no Monitora SUAS ao comparamos com os dados do PAIF a nível nacional, visto que há uma redução de informações. Abaixo discutiremos as ações realizadas pelo PAIF no Maranhão e em São Luís, nos anos de 2022 e 2023.

Quadro 10 - Atividades de atendimento e encaminhamentos com famílias realizadas pelo PAIF, no Maranhão, no período de 2022 e 2023

Atividades particularizadas do PAIF no Maranhão	2022	2023
Total de atendimentos individualizados realizados	977.785	927.247
Famílias encaminhadas para inclusão no Cadastro Único	122.985	73.359
Indivíduos encaminhados para acesso ao BPC	16.543	13.166
Famílias encaminhadas para o CREAS	2.029	1.674
Visitas domiciliares realizadas	98.720	97.047

FONTE: Monitora SUAS - MDS. Elaboração da autora

A análise comparativa dos dados de 2022 e 2023 sobre as ações do PAIF no estado demonstra uma leve redução nos atendimentos e encaminhamentos realizados, o total de atendimentos individualizados, por exemplo, diminuiu de 977.785 em 2022 para 927.247 em 2023, representando uma redução de aproximadamente 5%. Apesar de ainda serem números expressivos, essa queda pode refletir limitações operacionais, como menor disponibilidade de profissionais ou maior foco em outras estratégias de atendimento, entretanto é difícil precisar as causas devido a ausências de dados.

No que se refere às famílias encaminhadas para inclusão no Cadastro Único, houve uma redução ainda mais significativa, passando de 122.985 em 2022 para 73.359 em 2023, o que representa uma queda de quase 40%. O número de indivíduos encaminhados para o Benefício de Prestação Continuada (BPC) também apresentou uma redução, de 16.543 em 2022 para 13.166 em 2023. No caso das famílias encaminhadas ao CREAS, o número caiu de 2.029 em 2022 para 1.674 em 2023. Esse dado pode sugerir uma menor identificação de casos que necessitam de acompanhamento especializado ou mudanças nos fluxos de encaminhamento. Por fim, o número de visitas domiciliares realizadas se manteve relativamente estável, com uma leve redução de 98.720 em 2022 para 97.047 em 2023. Essa constância reforça a relevância dessa ação como estratégia de identificação das necessidades das famílias. De forma geral, os dados indicam uma diminuição no volume de algumas ações fundamentais, o que pode comprometer o alcance e a efetividade do PAIF.

No que tange às famílias em acompanhamento, em 2022, a média de famílias acompanhadas pelo PAIF no Maranhão foi de 191,23, enquanto em 2023 esse número foi de 189,83 famílias em média. Em ambos os anos, também houve a inserção de novas famílias no acompanhamento do PAIF, com 30.213 em 2022 e 29.125 em 2023. Entretanto, não há informações que detalham a forma como este acompanhamento é realizado, sendo apresentado apenas o quantitativo de famílias inseridas nesta modalidade do serviço.

Em São Luís - MA, os dados referentes ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), extraídos dos relatórios de gestão da Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social (SEMCAS) referentes aos anos de 2022 e 2023, permitem identificar avanços e desafios na oferta do serviço. O PAIF, como componente da Proteção Social Básica, tem como principal objetivo fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários e facilitar o acesso a direitos e políticas públicas, sendo executado nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

No município de São Luís, a gestão da assistência social é coordenada pela Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social (SEMCAS), que administra a rede de atendimento

socioassistencial, composta por equipamentos públicos e entidades parceiras. Atualmente, São Luís conta com 20 unidades do CRAS, distribuídas em diferentes territórios da cidade, incluindo áreas urbanas, periféricas e rurais. Esses CRAS estão organizados em quatro regionais de atendimento (Urbano Central, Urbano Periférico, Periférico Rural, Periférico Semiurbano). Além dos CRAS, o município conta com outros equipamentos da assistência social, como os Centros de Convivência, os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centro POP) e unidades de acolhimento institucional para pessoas em situação de vulnerabilidade extrema.

A estrutura da assistência social em São Luís também inclui a atuação da rede socioassistencial privada, composta por organizações da sociedade civil que, por meio de parcerias com o poder público, ofertam serviços complementares, como acolhimento institucional, atendimento a pessoas com deficiência e atividades de fortalecimento comunitário. Em relação ao quadro de pessoal, a SEMCAS conta com mais de 1.000 servidores distribuídos nas unidades de atendimento, incluindo profissionais efetivos, comissionados e contratados. Os CRAS, especificamente, possuem cerca de 396 trabalhadores, que atuam diretamente na execução dos serviços ofertados no âmbito da Proteção Social Básica.

No que tange a execução do PAIF, ao longo de 2022 e 2023, observa-se uma redução no total de famílias acompanhadas, que caiu de 4.416 em 2022 para 3.043 em 2023, representando uma queda de 31%. A quantidade de novas famílias inseridas no PAIF também sofreu uma queda, passando de 1.353 em 2022 para 1.095 em 2023, uma redução de 19%. Essa redução pode indicar dificuldades na manutenção do acompanhamento das famílias, seja por falta de recursos, equipe reduzida ou diminuição da demanda para inserção no serviço. Entretanto, os relatórios não apresentam informações claras sobre o processo de acompanhamento das famílias inseridas no PAIF ou seu desligamento, o que impede a realização de uma leitura mais objetiva e transparente dos dados.

Quadro 11 - Atividades realizadas pelo PAIF em São Luís - MA no período de 2022 e 2023

Indicador	2022	2023	Variação
Atendimentos individualizados	27.092	268.738	Aumento de 892%
Encaminhamentos	1.236	1.185	Redução de 4%
Concessão de benefícios eventuais	2.179	6.355	Aumento de 192%
Visitas domiciliares realizadas	7.536	5.115	Redução de 32%
Ações de busca ativa	-	225	-
Atividades coletivas	131	8.946	Aumento de 6.729%
Famílias incluídas no Cadastro Único	-	22.835	-
Atualizações no Cadastro Único	-	84.156	-

FONTE: SEMCAS. Elaboração da autora

Em relação aos atendimentos individualizados, houve um aumento expressivo, passando de 27.092 em 2022 para 268.738 em 2023. Outro aspecto relevante foi o volume de encaminhamentos para a rede socioassistencial e outras políticas públicas, que se manteve relativamente estável. Em 2022, foram realizados 1.236 encaminhamentos, enquanto em 2023 esse número caiu levemente para 1.185. Essa pequena redução pode indicar desafios na articulação intersetorial, sugerindo a necessidade de fortalecer parcerias e ampliar o acesso das famílias a serviços complementares, como saúde, educação, habitação e qualificação profissional. O encaminhamento adequado das famílias para outras políticas públicas é essencial para garantir que suas necessidades sejam atendidas de forma integral e que a assistência social atue de maneira articulada com a rede socioassistencial.

Além dos encaminhamentos, outro fator importante é a concessão de benefícios eventuais, que teve um aumento expressivo. Em 2022, foram concedidos 2.179 benefícios, enquanto em 2023 esse número saltou para 6.355. Essa ampliação pode ser interpretada como um reflexo do agravamento das condições socioeconômicas de algumas famílias. No que tange os atendimentos individualizados, o PAIF passou de 4.416 famílias atendidas em 2022 para 3.043 em 2023. Essa redução também se reflete na inserção de novas famílias, que passou de 1.353 para aproximadamente 1.095 no mesmo período.

Outro ponto de atenção foi a queda no número de visitas domiciliares, que passou de 7.536 em 2022 para 5.115 em 2023. No entanto, a realização de 225 ações de busca ativa em 2023 foi um fator positivo, pois permitiu a identificação de novas famílias que não estavam sendo atendidas pelos CRAS, dado este que não está presente no relatório de 2023. A

participação das famílias em atividades coletivas também apresentou resultados relevantes. Em 2022, foram realizadas 131 atividades que envolveram cerca de 10.372 famílias, enquanto em 2023 foram registradas 8.946 famílias participantes. Embora o número total de atividades realizadas não tenha sido detalhado no relatório de 2023, a manutenção do engajamento das famílias nessas ações é um indicador positivo, pois fortalece os vínculos comunitários e promove a inclusão social. Outro avanço importante foi o fortalecimento da gestão do Cadastro Único. Em 2023, 84.156 famílias tiveram seus cadastros atualizados, e 22.835 foram incluídas nas atividades de atendimento, o que melhora a identificação das demandas sociais e facilita o acesso a benefícios como o Bolsa Família e o BPC.

Diante desses dados, pode-se concluir que o PAIF apresentou avanços significativos, como a ampliação dos atendimentos individualizados, a maior concessão de benefícios eventuais, o fortalecimento das ações de busca ativa e o aprimoramento do Cadastro Único. No entanto, a redução no número total de famílias acompanhadas, a queda na inserção de novas famílias e a diminuição das visitas domiciliares representam desafios que precisam ser superados para garantir uma proteção social mais abrangente e eficaz. Além disso, a estabilidade nos encaminhamentos para a rede socioassistencial sugere que a articulação intersetorial pode ser aprimorada para fortalecer o acesso das famílias a serviços complementares. Para que o PAIF continue cumprindo seu papel de forma efetiva, é essencial investir na ampliação da cobertura e na integração com outras políticas públicas, garantindo um atendimento mais completo às famílias em situação de vulnerabilidade.

Entretanto, ressalta-se o fato da falta de um padrão nas informações contidas nos relatórios de gestão da SEMCAS. Além da descontinuidade das informações sem justificativa por parte do órgão, o que nos leva a questionar se a ausência de informações sobre as ações e serviços indica a não realização dessas atividades ou negligência por parte do órgão.

04. CONCLUSÃO

Historicamente, as políticas sociais brasileiras foram marcadas por uma efetividade limitada e por estarem subordinadas aos interesses econômicos dominantes, caracterizadas por sua incapacidade de modificar os padrões de desigualdade e pobreza presentes na sociedade. Por muito tempo, a assistência social foi vista como um favor, ocupando uma posição secundária e marginal no conjunto das políticas públicas. Foi somente com a Constituição de 1988 que ela passou a ser reconhecida como um direito fundamental e um componente

essencial do sistema de proteção social. Assim, a assistência social passou a romper com a tendência de restringir seu acesso apenas aos membros da comunidade nacional inseridos em ocupações regulamentadas, como aquelas definidas pela legislação trabalhista, ou de favor aos segmentos marginalizados da sociedade.

A ênfase na centralidade da família e o trabalho social com famílias, conforme previsto na Política Nacional de Assistência Social de 2004, apesar de representar um avanço significativo na relação da política com a família, na realidade tem acarretado na responsabilização da família pela proteção social dos seus membros. Essa abordagem passa, por um lado, a responsabilizar as famílias, quase que exclusivamente, por garantir a proteção social aos seus integrantes, apesar das suas contradições e limitações, na maioria delas, no que se refere ao custeio da provisão das necessidades básicas. Por outro lado, pode resultar em um trabalho psicossocial e educativo com um caráter normativo e disciplinador. Dessa forma, torna-se fundamental romper com os conceitos de família “padrão” e “irregular”, compreendendo as relações familiares de forma integral para evitar tanto a responsabilização exclusiva da família pelos problemas sociais quanto a supervalorização de sua capacidade de prover cuidados. É preciso adotar uma postura crítica que incentive o protagonismo dos usuários na luta por seus direitos de cidadania, sem desconsiderar as dinâmicas internas de suas relações familiares.

Nesse contexto, apresentamos uma crítica ao familismo, ou seja, à ideia de que a família deva assumir, por si só, toda a responsabilidade pela proteção social de seus membros, ignorando as desigualdades estruturais e as limitações materiais que muitas famílias em situação de vulnerabilidade enfrentam. Assim, torna-se fundamental repensar o papel do Estado na oferta de apoio e proteção social às famílias. Embora o PAIF tenha como proposta o fortalecimento das capacidades familiares, é necessário questionar até que ponto o Estado tem disponibilizado os recursos e as condições essenciais para que esse fortalecimento ocorra de maneira adequada e eficaz. Em geral, famílias em situação de vulnerabilidade – especialmente aquelas marcadas por pobreza, baixos níveis de escolaridade, violência ou pela ausência de redes de apoio – não dispõem das condições básicas para assegurar a proteção de seus membros sem o suporte contínuo e efetivo das políticas públicas.

O trabalho com famílias demanda que o profissional possua uma base teórica sólida, capaz de fundamentar respostas que ultrapassem a urgência dos problemas imediatos e que contribuam para a construção de uma nova ordem social. É imprescindível que as ações realizadas sejam continuamente avaliadas, para se verificar seu impacto na superação das vulnerabilidades sociais e na promoção da emancipação e cidadania dos indivíduos e das

famílias. Além disso, é necessário um constante aprimoramento teórico e metodológico, de modo que as intervenções sejam propositivas, e não meramente restaurativas. Assim, o profundo conhecimento da realidade local se torna o ponto de partida para o trabalho com famílias, permitindo a construção de estratégias que promovam o pleno desenvolvimento dos indivíduos. Independentemente da configuração, a família pode ser um espaço fundamental para a formação da identidade pessoal e social, e a intervenção profissional tem o potencial de apoiar seus membros na construção dessa identidade enquanto sujeitos sociais.

Além disso, a execução das ações do PAIF depende tanto da estrutura disponível quanto do planejamento bem elaborado pelas equipes técnicas dos CRAS e pelo órgão gestor municipal. Ressalta-se a importância de adotar uma abordagem metodológica crítica – como a Pedagogia Problematicadora de Paulo Freire e a Pesquisa-Ação – para que o trabalho social com as famílias se torne mais reflexivo e emancipador, contribuindo para superar as diversas vulnerabilidades que elas enfrentam. O domínio dessas metodologias é essencial para que as intervenções sejam verdadeiramente libertadoras e efetivem a transformação social desejada.

Outro fator de destaque é o corte de gastos realizados nas políticas sociais, a partir da EC Nº95/2016, que tem comprometido a execução das políticas de assistência. A redução dos recursos financeiros impacta diretamente a capacidade dos CRAS e demais unidades de atendimento em implementar e expandir as ações previstas, prejudicando não apenas a elaboração e execução do PAF, mas também a oferta de outros serviços ofertados. Essa conjuntura ressalta a necessidade de investimentos e de uma gestão financeira mais robusta para assegurar a continuidade e a eficácia das políticas de assistência.

Com relação ao acompanhamento familiar, as informações do Censo SUAS não detalham como se dá o acompanhamento e sobre a elaboração do Plano de Acompanhamento Familiar (PAF). Essa ausência de detalhes impede a compreensão da metodologia aplicada e da transparência do monitoramento. Além disso, os relatórios do Censo SUAS de 2022 e 2023 não apresentam dados sobre a conclusão do PAF, a saída das famílias do acompanhamento, nem índices de permanência e retorno ao processo. Essa lacuna dificulta o cruzamento de informações e impede a avaliação da efetividade e do impacto das ações realizadas pelo PAIF.

Os dados indicam que, embora as orientações técnicas do PAIF exijam a elaboração prévia do PAF para todas as famílias acompanhadas, essa prática não tem sido universal. Estima-se, de acordo com os dados do Censo SUAS, que cerca de 2 mil CRAS realizam o acompanhamento sem elaborar o PAF. Além disso, uma parcela significativa dos CRAS informou não ter dados sobre o número de participantes nas atividades coletivas, o que revela desafios na sistematização e monitoramento das informações. Essa deficiência de registros

compromete a avaliação da efetividade do PAIF e dificulta a formulação de estratégias para ampliar os atendimentos coletivos.

Por fim, destaca-se a falta de padronização nas informações dos relatórios de gestão da SEMCAS e da rede SUAS, bem como a descontinuidade dos dados sem justificativa por parte do órgão. Essa situação levanta dúvidas sobre se a ausência de informações sobre determinadas ações e serviços reflete a não realização dessas atividades ou uma possível negligência institucional. Desse modo, para que o PAIF cumpra com seus objetivos de forma efetiva, é fundamental ampliar sua cobertura e promover a integração com outras políticas públicas, garantindo um atendimento mais completo às famílias em situação de vulnerabilidade.

04. REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, jun. 2005 (Dossiê Federalismo).
- ABRÚCIO, F. L. et al. **O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições.** Tempo Social: Revista de Sociologia da USP, vol. 15, n. 2, São Paulo, nov. 2003.
- ANDERSON, P. **Balanço do Neoliberalismo.** In: SADER, E; GENTILI, P. (org.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.
- ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital.** São Paulo: Boitempo, 2018.
- ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família.** Trad. Dora Flaksman. 2a edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.
- Arretche M, Marques E, Faria CAP, organizadores. **As Políticas Da Política: Desigualdades E Inclusão Nos Governos PSDB E PT.** São Paulo: Editora Unesp; 2019. 487p. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 26, no. 6, 1 June 2021, pp. 2403–2404.
- AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sônia M. **A especificidade do “welfare state” brasileiro.** In: Reflexões sobre a natureza do bem-estar. Brasília: MPAS/ CEPAL, 1989 (Economia e Desenvolvimento, 3). Convênio MPAS/ CEPAL.
- BARTHOLO, L.; VEIGA, R.; BARBOSA, R. J. **O que muda no “novo bolsa família”.** Revista Piauí, Rio de Janeiro, 17 ago. 2021.
- BBC News Brasil.* **Relembre frases de Bolsonaro sobre a covid-19,** 2020. Disponível em: www.bbc.com/portuguese/brasil-53327880.
- BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- BRASIL. Casa Civil. **Publicação apresenta o perfil dos beneficiários do Auxílio Emergencial em 2020.** Brasília, 2021. Disponível em: Ministério da Cidadania lança obra

que apresenta o perfil dos beneficiários do Auxílio Emergencial em 2020: 55% são mulheres — Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, 1998.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004**. Brasília, DF, 2004.

_____. **Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 7. ed. revista e atualizada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

_____. **Decreto nº 8.869/2016** – Programa criança Feliz

_____. **Fundamentos ético-políticos e rumos teórico-metodológicos para fortalecer o Trabalho Social com Famílias na Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2016.

_____. Lei nº 13.257/2016, **Marco Legal da Primeira Infância**, 2016

_____. Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. **Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza**; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Brasília, 1993, alterada pela lei 12.435/2011).

_____. **Medida Provisória nº 813, de 01/01/1995**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 1º jan. 1995.

_____. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica – NOB / SUAS**. Brasília, DF: 2005.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social. **Programa Criança Feliz e a intersectorialidade na Visita Domiciliar**. Brasília, 2017

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional da Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília, DF: MDS, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Participação do SUAS no Programa Criança Feliz**. Brasília, 2017

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, 2009a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social E Combate À Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social - CRAS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009b.

_____. **Orientações Técnicas sobre o PAIF** - O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: MDS, 2012a. v. 01.

_____. **Orientações Técnicas sobre o PAIF** - Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF. Brasília - DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012b. v. 02.

_____. **Orientações Técnicas sobre o PAIF** - Trabalho Social com Famílias do serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF. Brasília: MDS, 2012b. v. 02.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas : Centro de Referência de Assistência Social - CRAS**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009b.

BRAVO, Maria Inês Souza. **Política de saúde no Brasil**. In: SILVA, Maria Lúcia Lopes da; BRASIL, Marta Regina; CARVALHO, Ludmila Fontenele Cavalcante (Orgs.). Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

BURGESS, Ernest W. **Uma história “natural” da família**. In: PIERSON, Donald (Org.). Estudos de organização social - leituras de sociologia e antropologia social, São Paulo, 1970. Tomo II.

CAMARGO, José Márcio. **Os Miseráveis**. Folha de São Paulo. São Paulo, 03 mar. 1993.

CARVALHO, Ana M. Almeida; POLITANO, Isabella; FRANCO, Anamélia L. e Silva. **Vínculo interpessoal: uma reflexão sobre diversidade e universalidade do conceito na teorização da Psicologia**. Revista Estudos de Psicologia, Campinas, SP, n. 25(2), p. 233-240, abr./jun. 2008.

CORRÊA, Mariza. **Repensando a família patriarcal brasileira**. Fundação Carlos Chagas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 37, mai. 1981.

DI GIOVANNI, Geraldo. **Sistema de proteção social: uma introdução conceitual**. In: OLIVEIRA, Marco A. de (org.). Reforma do Estado & políticas de emprego no Brasil. Campinas: UNICAMP / Instituto de Economia. 1998.

DIAS, M. O. S. **Quotidiano e poder em São Paulo no século XIX**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

FAGNANI, Eduardo. **Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964-1992**. Cadernos FUNDAP, São Paulo, n. 21, 1996.

FALEIROS, Vicente de Paulo. **Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil**. Política Social: Módulo 03. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília, DF: CFESS / ABEPSS / CEAD-UNB, 2000.

Folha de São Paulo. **Sarney diz na TV que Carta Deixa País “Ingovernável”**, São Paulo, 27 de julho de 1988.

FONSECA, C. **Amor e família: vacas sagradas de nossa época**. In: RIBEIRO, I.; RIBEIRO A. C. T. (Orgs.). Famílias em processos contemporâneos: inovações culturais na sociedade brasileira. São Paulo: Loyola, 1995.

GOLDANI, Ana M. **Reinventar políticas para famílias reinventadas: entre la realidad brasileña y la utopia**. In: ARRIAGADA, Irma (org.). *Famílias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. Santiago de Chile: CEPAL / UNFPA, 2007.

I Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID19 no Brasil [livro eletrônico]: II VIGISAN : relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. São Paulo, SP : Fundação Friedrich Ebert : Rede PENSSAN, 2022. (Análise ; 1). Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/olheparaafome/>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2001**. Rio de Janeiro: 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2002**. Rio de Janeiro: 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2003**. Rio de Janeiro: 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2004**. Rio de Janeiro: 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2005**. Rio de Janeiro: 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2006**. Rio de Janeiro: 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2007**. Rio de Janeiro: 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2008**. Rio de Janeiro: 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2009**. Rio de Janeiro: 2010.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Capítulo 2 – Assistência Social. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 2021, 43 p

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **“A Década Inclusiva (2001-2011) : Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda”**. IPEA, 2012.

KALOUSTIAN, Silvio M.; FERRARI, M. Introdução. In: KALOUSTIAN, Sílvia M. (org). **Família brasileira: a base de tudo**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, 1994.

LÉVI-STRAUSS, Claude et al. A família. In: LÉVI-STRAUSS, C; GOUGH, k.; SPIRO, M. **A família, origem e evolução**. Porto Alegre: Editorial Villa Martha, 1980 (Coleção Rosa dos Ventos, v. 1).

MARTIN, Claude. **Os limites da proteção da família**. Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, Centro de Estudos Sociais, n.42, p.53-72, maio 1995.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. In Para a Crítica da Economia Política; Salários, Preços e Lucros; O Rendimento e Suas Fontes; A Economia Vulgar. Tradução de Edgard Malagodi [et. All]. São Paulo: Abril Cultural 1982. (Coleção os Economistas).

MDS - Ministério do Desenvolvimento E Assistência Social, Família E Combate à Fome. “Teve o Bolsa Família bloqueado em Abril? Entenda Os Motivos E Saiba Como Atualizar Informações Para Receber O Benefício Novamente”, 12 Apr. 2023. Disponível em: www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/teve-o-bolsa-familia-bloqueado-em-abril-entenda-os-motivos-e-saiba-como-atualizar-informacoes-para-receber-o-beneficio-novamente. Accessed 14 Feb. 2025.

MESTRINE, M. Luiza. **O estado entre a filantropia e a Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MIOTO, R. C. T; CAMPOS. M. S. **Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira**. Revista Ser Social, Brasília, DF: UNB, n. 12. jan./ jun.2003.

MIOTO, Regina C. T.; PRÁ, Keli R. D. **Serviços sociais e responsabilização da família: contradições da política social brasileira**. In: MIOTO, Regina C. T.; CAMPOS, Marta S.;

CARLOTO, Cássia M. (org.). *Familismo, Direitos e Cidadania: contradições da política social*. São Paulo: Cortez, 2015. p. 147-178.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. **Família e serviço social: contribuição para o debate**. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, n.55, p.115-130, 1997.

Monnerat, Giselle Lavinas, e Rosimary Gonçalves de Souza. “**Da Seguridade Social à Intersetorialidade: Reflexões Sobre a Integração Das Políticas Sociais No Brasil.**” Revista Katálysis, vol. 14, no. 1, Jun, 2011, pp. 41–49.

NEGRÃO, J. J. **Para conhecer o Neoliberalismo**. São Paulo: Publisher Brasil, 1988.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006.

OLIVEIRA, Francisco de. **A questão do Estado: vulnerabilidade social e carência de direitos**. Cadernos ABONG, n. 8, São Paulo: ABONG, jun. 1995.

OLIVEIRA, Julie Larissa da Silva; BRAZ, Tainara Clarice da Silva; PEREIRA, Laís Lima. **Programa Auxílio Brasil e a promessa de emancipação da pobreza no contexto da pandemia de Covid-19**. 2023. 51 f. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Serviço Social) - Instituto de Saúde e Sociedade, Universidade Federal de São Paulo, Santos, 2023

PARSONS, Talcott. **Sociedade - perspectivas evolutivas e comparativas**. São Paulo: Pioneira, 1966.

PARSONS, Talcott; BALLE, Robert F.; SHILLS, Eduard A. **Apuntes sobre la teoria de la acción**. Buenos Aires: Amorrortu, 1970.

PEREIRA, Potyara A. P. **Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar**. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. (org.). *Política Social, família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2004.

PEREIRA, Potyara A. P. **Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar**. In: SALES, Mione A (et al.). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos**. 4.ed. São Paulo: Editora Cortez, 2007.

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

POCHMANN, Márcio. **Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil**. Revista São Paulo em Perspectiva, São Paulo, vol. 18, n. 2, jun. 2004.

Poeschl, Gabrielle Anny. “**Trabalho doméstico e poder familiar: práticas, normas e ideais**.” *Análise Social* 35 (2000): 695-720.

RUIZ, I. **Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas: uma análise do Sistema Único de Assistência Social**. 2021. 267 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

RUSCHELI, M. S; Jurumenha, M. A. A.; Dutra, P. V. **Os programas de transferência de renda no Brasil e a institucionalização do Programa Bolsa Família**. Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Política Social. Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis, 2015.

SAMARA, Eni de Mesquita. **A família brasileira**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2004 (Coleção Tudo é História; 71).

SANTOS, W. Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SANZ, Beatriz; MENDONÇA, Heloísa. **O lado obscuro do ‘milagre econômico’ da ditadura: o boom da desigualdade**. *El País*, São Paulo, 28 nov. de 2021.

SARTI, C. A. **Família e individualidade: um problema moderno**. In: *A família contemporânea em debate*. 6. ed. São Paulo: Educ/Cortez, 2005.

SARTI, Cynthia Andersen. **A família como ordem moral**. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 91, nov. 1994.

SIERRA, Vânia Morales. **Família: Teorias e debates**. São Paulo: Saraiva, 2011.

Silva, Bruno Sanches Mariante. “**Tecnificação E Gênero No Corpo Laboral Da Legião Brasileira de Assistência: Assistência Social E Modernidade (1945-1964)**.” *História Unisinos*, vol. 22, no. 4, 30 Dec. 2018.

SILVA, Izabella Régis da. SOUZA, Marli Palma. **Política de convivência familiar e comunitária: Os caminhos e (des)caminhos da proteção social no Brasil**. In:

SARMENTO, Hélder Boska de Moraes. Serviço Social: Questões Contemporâneas. Editora UFSC. Florianópolis, 2012.

SILVA, M. J. Carneiro Jovino da (ett all). **A proteção social brasileira: expressões do pluralismo de bem-estar e do familismo na política de assistência social**. In: LIMA, C (ett all). (org.). Políticas Públicas em Debate. São Luís: EDUFMA, 2021

SILVA, M. J. Carneiro Jovino da (ett all). **PLURALISMO de BEM-ESTAR E FAMILISMO: expressões no discurso oficial e nas estratégias de intervenção da política de assistência social**. In: . 2024.

SILVA, Maria Jacinta Carneiro Jovino da. **THE CENTRALITY OF FAMILY IN THE SPEECH OF THE POLICY BRAZILIAN SOCIAL ASSISTANCE: inaccuracies, continuities and ruptures**. 2012. 373 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2012.

SILVA, Maria Jacinta Carneiro Jovino da; **Liberalismo e Neoliberalismo: ideias fundantes, revitalização e funcionalidade ao capitalismo**. Em prelo.

Sgorlon , Claudiana Da Silva , and Marília Gonçalves dal Bello. **POLÍTICA de ASSISTÊNCIA SOCIAL E PROTEÇÃO de FAMÍLIAS: Um Contexto de Regressão de Direitos**. 2022.

SOUZA, C. G. **Sistema Único de Assistência Social: a proteção e o atendimento à família**. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2018.

SPOSATI, Aldaiza, et al. “Assistência Social E Desenvolvimento Social: Regressão de Direitos Socioassistenciais?”. *Vértices*, vol. 25, no. 2, 25 Aug. 2023.

SPOSATI, Aldaiza. **Assistência X capitalismo X assistência social**. Cadernos CNAS – ABONG, I Conferência Nacional de Assistência Social, 1995.

SPOSATI, Aldaiza. **Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social**. Revista Social e Sociedade, São Paulo, ano XVIV, n. 77, mar., 2004.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**, 8.ed. São Paulo:Cortez, 2007.

SZYMANSKI, Heloisa. **Teorias e “teorias” de famílias**. In: CARVALHO, Maria C. B. A. *Família Contemporânea em Debate*, São Paulo: EDUC, Ed. Cortez, 2003.

TEIXEIRA, Solange Maria. **A família na trajetória do sistema de proteção social brasileiro: do enfoque difuso à centralidade na política de Assistência Social**. *Emancipação*, v. 10, n. 2. 2010.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Trabalho social com famílias na Política de Assistência Social: elementos para sua reconstrução em bases críticas**. *Serviço Social em Revista*, Londrina, v. 13, n. 1, p. 4-23, jul./dez. 2010.

TIMASHEFF, Nicolas S. **Teoria sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1960.

TOLEDO, Laisa Regina Di Maio Campos. **A família contemporânea e a interface com as políticas públicas**. *Ser Social*, Brasília, n. 21, p. 13-44, 2007.

TORRES, Carlos Alberto. **Estado, privatização e política educacional: elementos para uma crítica do neoliberalismo**. In: GENTILI, Pablo (Org.). *Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo na educação*. Petrópolis – Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1995. (Coleção de estudos culturais em educação).

VIANNA, M. L. T. W. **Seguridade social e combate à pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não contributivos**. In: VIANA, Ana L. D.; ELIAS, Paulo E. M.; IBÁÑES, Nelson (org.). *Proteção Social: dilemas e desafios*. São Paulo: HUCITEC, 2005.

ZOLA, Marlene Bueno. **Políticas Sociais, família e proteção social: um estudo acerca das políticas familiares em diferentes cidades/países**. In: MIOTO, Regina C. T.; CAMPOS, Marta S.; CARLOTO, Cássia M. (org.). *Familismo, Direitos e Cidadania: contradições da política social*. São Paulo: Cortez, 2015. p. 45-93. “Relembre Frases de Bolsonaro Sobre a Covid-19.”

