ATUALIZAÇÃO SOBRE ESPECIFICIDADES E INTERFACES DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA DO SUAS

CADERNO DE FORMAÇÃO

CapacitaSUAS 2026

ATUALIZAÇÃO SOBRE ESPECIFICIDADES E INTERFACES DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA DO SUAS

CADERNO DE FORMAÇÃO

CapacitaSUAS 2026

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Faculdade de Serviço Social

Rio de Janeiro – RJ

2026

Luiz Inácio Lula da Silva
Presidente da República Federativa do Brasil

Wellington Dias
Ministro(a) de Estado do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

Ricardo Couto de Castro
Governador do Estado do Rio de Janeiro

Patrícia Cardoso Maciel Tavares
Secretária de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos

Felippe Rodrigues de Souza
Subsecretário de Gestão do SUAS

Adriana Alves Pinto de Castro
Superintendente de Gestão do SUAS

Nathaly Lima Sales
Coordenadora de Gestão do Trabalho e Educação Permanente

Gulnar Azevedo e Silva
Reitora

Ana Maria de Almeida Santiago
Pró-reitora de Extensão

Ana Paula Procópio da Silva
Diretora da Faculdade de Serviço Social

María Fernanda Escurra
Coordenação Geral

Márcia Pereira da Silva Cassin
Milena Carlos de Lacerda
Tainá Souza Caitete
Coordenação Adjunta

Renata Gomes da Costa
Assessoria Acadêmica

Mossicléia Mendes da Silva
Elaboração do Conteúdo

Raíssa Cardoso de Menezes
Projeto Gráfico e Diagramação

Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos.
Humanos/Subsecretaria de Gestão SUAS – Agosto de 2026

APRESENTAÇÃO

A Política de Assistência Social brasileira logrou importantes avanços nos últimos anos na efetivação dos direitos sociais. Consolidado em todo território nacional e com profunda capilaridade nos municípios brasileiros, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) se configura como grande conquista da proteção social brasileira, tornando a assistência social um efetivo direito do cidadão e dever do Estado.

Estruturado num pacto federativo que envolve os três entes federados – União, Estados e Municípios – o SUAS se pauta nos princípios de universalização do acesso aos serviços socioassistenciais, equidade, participação e controle social democrático e na garantia de direitos, viabilizados através de serviços, programas, projetos, benefícios e unidades de atendimento.

Nesse contexto, a Proteção Social Básica (PSB) ocupa lugar central no escopo das seguranças afiançadas pela PNAS, mas, sobretudo por ser o nível protetivo que comporta a porta de entrada para a política de assistência social, sendo estratégica pela sua organicidade nos territórios e por se constituir como referência mais elementar de proteção social nas diversas localidades do Brasil.

Este caderno contém o conteúdo base para subsidiar o processo de capacitação do Curso de Atualização sobre especificidade e interfaces da Proteção Social Básica no Suas, organizado em Módulos que se subdivIdem em Unidades. O material contém várias ferramentas pedagógicas: referências teóricas, marcos normativos, questões para reflexão e discussão, exercícios, indicações de leituras para aprofundamento, além de dicas de audiovisual.

Esperamos que você aproveite o material, tenha um excelente curso e que as discussões e leitura a partir do que está aqui proposto fomente reflexão crítica, capacidade propositiva e força coletiva para enfrentar os desafios postos à política de assistência social brasileira para avançarmos com o SUAS que desejamos: universalista, laico, equânime, antirracista, democrático e condizente com as necessidades da população.

SUMÁRIO

Apresentação 5

Lista de Siglas 7

Lista de Figuras e Imagens 8

Lista de Quadros 9

Introdução 10

MÓDULO I – CONCEPÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL **12**

Unidade 1 - Cidadania, lutas e direitos sociais: a construção da proteção social no Brasil e os fundamentos da política de assistência social 13

Unidade 2 - da Constituição Federal de 1988 à criação do SUAS: elementos sobre a normatização e institucionalização da Política de Assistência Social 29

MÓDULO II – A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NO SUAS **56**

Unidade 1 – Proteção Social Básica: objetivos, funções, público e trabalho social com famílias 57

Unidade 2 - CRAS, Organização dos Serviços Socioassistenciais da PSB e as Atribuições do CRAS e do Órgão Gestor Municipal. 74

MÓDULO III – AS OFERTAS DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA **90**

Unidade 1 – As ofertas da PSB: conhecendo suas modalidades e diretrizes 91

Unidade 2 - Benefício de Prestação Continuada (BPC) e as novas regras de acesso e permanência; Programa Bolsa Família e Benefícios Eventuais. 112

MÓDULO IV – GESTÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA **150**

Unidade 1 – Gestão da Proteção Social Básica: diagnóstico socioterritorial; planejamento; monitoramento e avaliação 151

Unidade 2 - Equipes de Referência; Articulação e Trabalho em Rede. 171

LISTA DE SIGLAS

ANFIP — Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
BPC — Benefício de Prestação Continuada
CadSUAS — Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social
CF/1988 — Constituição Federal de 1988
CFESS — Conselho Federal de Serviço Social
CNPJ — Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CNAS — Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS — Centro de Referência de Assistência Social
DF — Distrito Federal
FNAS — Fundo Nacional de Assistência Social
GSUAS — Gestão do Sistema Único de Assistência Social
Ipea — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IN — Instrução Normativa
LOAS — Lei Orgânica da Assistência Social
MDS — Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
NOB — Norma Operacional Básica
NOB-RH/SUAS — Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
NOB/SUAS — Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
PAIF — Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAS — Política de Assistência Social
PBF — Programa Bolsa Família
PNAS — Política Nacional de Assistência Social
PNEP/SUAS — Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social
PSB — Proteção Social Básica
PSE — Proteção Social Especial
RMA — Registro Mensal de Atendimentos
SAGICAD — Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único
SCFV — Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SENARC — Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SNAS — Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS — Sistema Único de Assistência Social

LISTA DE FIGURAS E IMAGENS



Figura 01 – Níveis de Proteção Social no SUAS
Figura 02 – Financiamento do SUAS
Figura 03 – O CRAS na Proteção Social Básica
Figura 04 – Síntese dos Fundamentos ético-políticos do TSF
Figura 05 – O CRAS na Proteção Social Básica
Figura 06 – Funções do CRAS e do Órgão Gestor
Figura 07 – Resumo funcionalidades Painel Observatório Senso SUAS
Figura 08 – Principais funcionalidades do Painel Cad-SUAS
Figura 09 – Resumo das funcionalidades do SUAS em Dados
Figura 10 –Conceitos – serviços, programas, projetos e benefícios da PSB
Figura 11 – Síntese Paif
Figura 12 – Síntese PSB no domicílio para pessoas com deficiência e idosas
Figura 13 – ilustração condicionalidades PBF
Figura 14 – Situações excepcionais no cumprimento de condicionalidades
Figura 15 – Resumo Trilhas do Paif no acompanhamento de condicionalidades
Figura 16 – Resumo das Trilhas do PAIF – Política de Segurança Alimentar e Nutricional
Figura 17 – Ilustração Vigilância socioassistencial
Figura 18 – Planejamento na PSB
Figura 19 – Equipe Proteção Social Básica
Figura 20 – Intersetorialidade na PSB
Imagem 01 - Apresentação visual do site – início.
Imagem 02 - Apresentação visual do site – aba resumo
Imagem 03 – Apresentação visual do site SUAS em Dados
Imagem 04 – Fluxograma SCVF

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Princípios e Diretrizes do SUAS.
Quadro 02 - Estrutura, recursos e trabalho social essencial ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).
Quadro 03 – Síntese “vulnerabilidades relacionais”.
Quadro 04 – Alterações normativas no escopo do BPC.
Quadro 05 - BPC NA ESCOLA.
Quadro 06 - BPC TRABALHO.
Quadro 07 – Gestão de condicionalidades PB.
Quadro 08 – Diagnóstico Socioterritorial.
Quadro 09 - Diferenças Avaliação e Monitoramento.
Quadro 10 – Funções Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (Sagicad).

INTRODUÇÃO



O caderno que você tem em mãos foi elaborado com o objetivo de constituir-se como material pedagógico para subsidiar processos de formação continuada no escopo da estratégia de qualificação permanente para trabalhadoras/es do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Mais especificamente, do Curso de Atualização sobre especificidade e interfaces da Proteção Social Básica do SUAS (PSB-SUAS).

O material está fundamentado em referenciais teóricos resultantes de pesquisas e análises críticas acerca da política de assistência social no Brasil, nas principais normativas e marcos institucionais deste campo de proteção social, em sistematizações, orientações técnicas, estudos e acúmulos ensejados a partir da experiência de institucionalização do SUAS. Está estruturado em quatro **Módulos, que se desdobram em Unidades.**

O primeiro Módulo trata da construção histórica e do conceito de proteção social, considerando que sua gênese e desenvolvimento são resultados de lutas pelo reconhecimento dos direitos relativos ao trabalho assalariado e sociais. Retomam-se os principais marcos da construção da política de assistência social no Brasil, no cerne da estruturação da proteção social, analisando a relação entre trabalho assalariado, proteção social e racismo na formação social brasileira. São apresentados e discutidos os processos de consolidação e institucionalização do SUAS, trazendo reflexões sobre suas diretrizes, níveis protetivos e seguranças afiançadas.

No segundo Módulo, trabalhamos a Proteção Social Básica (PSB), abordando suas funções, objetivos e público. Vamos discutir sobre o sentido e a organização dessa modalidade protetiva, bem como alguns dos seus desafios. O Trabalho Social com famílias, por sua centralidade na estruturação dos serviços na PSB, e tendo como pressuposto a matricialidade sociofamiliar na política de assistência social, também será objeto de reflexão. Ainda nesse módulo, avançaremos no entendimento da centralidade e função do CRAS como unidade básica da PSB, bem como das diferentes funções entre essas unidades e o órgão gestor local.

O Módulo III trata das ofertas e provisões da PSB, considerando suas modalidades e diretrizes. São analisa-



dos os serviços e benefícios socioassistenciais da PSB, observando os principais marcos normativos no sentido da sua padronização e da integração entre benefícios e serviços. Ao tratar de cada um deles, traremos reflexões e problematizações no sentido de avançar na qualificação da PSB e da política de assistência social de um modo geral como efetivo sistema de garantia de direitos e provisões públicas.

Por fim, o Módulo IV traz para nosso diálogo o tema da gestão da PSB. Para tanto, são analisados os principais instrumentos de aprimoramento de gestão: diagnóstico socioterritorial, planejamento, monitoramento e avaliação. Nesta última parte, vamos refletir sobre a função da vigilância socioassistencial na sua relação com a PSB. Também vamos tratar das equipes de referência e da sua importância na viabilização do acesso a direitos, bem como do trabalho em rede: sua definição e relevância.

Ressaltamos que as reflexões críticas propostas e as problematizações não visam, de modo algum, desqualificar, desabonar ou colocar dúvidas sobre a importância do SUAS para a proteção social brasileira, tampouco questionar sua relevância para enfrentamento à desigualdade e efetivação de direitos. Pelo contrário, reconhecendo todos esses elementos, visamos contribuir com a construção de práticas profissionais, de gestão, controle social e participação que fomentem as potencialidades dessa política, ampliem seu alcance e reduza iniquidades sociais.

MÓDULO I

CONCEPÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL

UNIDADE 1

CIDADANIA, LUTAS E DIREITOS SOCIAIS: A CONSTRUÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL E OS FUNDAMENTOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

[...] Choveu, esfriou. É o inverno que chegou. E no inverno a gente come mais. A vera começou a pedir comida. E eu não tinha. Era a reprise do espetáculo. Eu estava com dois cruzeiros. Pretendia comprar um pouco de farinha para fazer um virado. Fui pedir um pouco de banha a Dona Alice. Ela deu-me a banha e arroz. Era 9 horas da noite quando comemos. E assim foi o dia 13 de maio de 1958 eu lutava contra a escravatura atual – a fome!

(Maria Carolina de Jesus).

À primeira vista, a epígrafe que abre este módulo pode parecer muito distante do debate anunciado no título. No entanto, se não é possível fazer uma relação imediata entre o cenário descrito por Carolina Maria de Jesus e o debate sobre cidadania, proteção social e assistência social no Brasil, o recurso a mediações históricas e teóricas nos ajudará nessa caminhada. A situação ilustrada pela autora denota um Brasil em plena era "desenvolvimentista" marcado pela fome, a qual é definida pela autora como a nova forma da "escravatura".

Maria Carolina de Jesus era uma mulher negra, favelada e mãe solo. Esse perfil é similar a significativos segmentos da população que acessa a política de assistência social brasileira. Mas, muito mais do que essa similaridade com o público-alvo, o que essa grande pensadora brasileira nos revela em "Quarto de Despejo: diário de uma favelada" é o imenso vácuo de proteção social existente no Brasil ainda na década de 1950 e a dimensão do racismo estrutural que forja a própria consolidação do trabalho assalariado no Brasil e, consequentemente, da conformação do sistema protetivo brasileiro.

Nessa unidade, faremos uma incursão ao debate da proteção social, demarcando o conceito de cidadania e as contradições e lutas sociais em torno dos direitos no capitalismo. De modo transversal, essa análise dialogará com temas fundamentais para

compreender tais processos no Brasil, como a questão **do racismo estrutural.**

Objetivos de aprendizagem

- Compreender os principais conceitos que envolvem o debate sobre proteção social;
- Compreender a construção dos sistemas de proteção social como fruto de trajetórias históricas;
- Apreender o conceito de cidadania, problematizando seus limites no campo das relações sociais vigentes;
- Analisar os processos históricos da construção da proteção social no Brasil, considerando a relação entre trabalho assalariado, proteção social e as implicações do racismo estrutural;

Assimilar a construção socio-histórica da política de assistência social no Brasil, apreendendo suas principais marcas e tendências históricas.

Ao longo desta unidade, serão mobilizadas competências relacionadas à capacidade de:

- Analisar criticamente os fundamentos históricos e as contradições que envolvem a construção da proteção social na sociedade de classes;
- Mobilizar conceitos e problemáticas em torno da ideia de cidadania;
- Relacionar a construção da proteção social no Brasil e entender a relação entre acesso ao trabalho assalariado, divisão racial do trabalho e proteção social.
- Interpretar as características e tendências na construção socio-histórica da política de assistência social no Brasil.

Nesta unidade

Nesta Unidade faremos uma incursão nos processos de construção da proteção social como resultado das lutas e disputas pelo acesso a direitos e serviços sociais públicos, analisando as contradições que envolvem a proteção social, a noção de cidadania , seus limites e a necessidade de disputarmos seu sentido; Vamos esquadrinhar a construção da proteção social no Brasil, com ênfase na constituição socio-histórica da política de assistência social, problematizando seus principais marcos, tendências. Neste interim, teremos como elemento de suma importância nas nossas reflexões a re-

Nota explicativa

"A questão social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a mediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho –, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. É indissociável da emergência do 'trabalhador livre', que depende da venda da sua força de trabalho como meio de satisfação de suas necessidades vitais. A questão social expressa portanto disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal" (Iamamoto, 2004, p. 17, grifos originais).

lação entre o acesso ao trabalho assalariado formal, a proteção social e as implicações do racismo estrutural nesses processos.

Conceito-chave

O que configura a existência de um sistema de proteção social é o conjunto organizado, coerente, sistemático, planejado de diversas políticas sociais, financiado pelo fundo público e que garante proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação, assistência social, educação, transporte, entre outros bens e serviços públicos. Tem como premissa o reconhecimento legal de direitos e a garantia de condições necessárias ao exercício do dever estatal para garanti-los (Boschetti, 2016, p. 26)

1.1 A GÊNESE DA PROTEÇÃO SOCIAL PÚBLICA NO CAPITALISMO

Formas de proteção social entre membros de uma comunidade faz parte da organização da vida em sociedade deste os tempos mais remotos. De uma forma ou de outra, toda sociedade sempre desenvolveu alguma forma de proteção para os seus membros com determinado grau de necessidade em função de situações excepcionais, sobretudo impeditivas do trabalho (Yazbek, 2009).

As primeiras ações/medidas de proteção, ainda que incipientes, passam a ser fomentadas no cerne dos complexos processos que envolveram a Revolução Industrial e advento do Estado capitalista, a partir do século XVIII, como forma de responder a nascente "questão social", resultando do conflito entre a classe capitalista e a classe trabalhadora e da constituição desta última como sujeito político.

Os processos históricos de acumulação primitiva e expropriação que desapropriaram os trabalhares dos meios e condições de trabalho, de modo a torná-los submetidos ao trabalho assalariado na indústria nascente, bem como a violência, o processo de urbanização desorganizada e o fenômeno do pauperismo ensejaram o nascente Estado capitalista e as classes dominantes a constituir algumas medidas de intervenção para acomodar os intensos conflitos de classes deflagrados.

Essa dinâmica foi retratada por Engels (2010), Hobsbawm (1978) e Bresciani (1984) ao estudarem sobre as condições de vida do proletariado no ciclo concorrencial do capitalismo, quando demonstraram a precariedade dos salários, na medida em que eles não cobriam as necessidades de reprodução da força de trabalho que era paga abaixo do seu valor. As condições insalubres das moradias, o esgotamento físico pelas horas trabalhadas e pelas péssimas condições de trabalho, se somam à requisição de incorporar toda a família proletária no trabalho, incluindo as crianças, para fazer

> frente ao baixo poder aquisitivo dos salários. A organização política dos trabalhadores foi, então, decisiva para melhoria das condições de trabalho desde o final do século XIX, de modo a limitar a exploração desenfreada. (Barbosa, 2024, p. 339)

Conforme atesta Barbosa, no final do século XIX, dado a efetiva organização e luta da classe trabalhadora, que impõe o reconhecimento da questão social como objeto de intervenção pública, são aprovadas as primeiras legislações sociais. É preciso demarcar que a compreensão da Política Social e, portanto, das formas de proteção social, exige a explicitação de sua complexidade e sua inerente contradição nos marcos da nossa sociedade. Isto é, existem paradigmas e estatutos epistemológicos divergentes que disputam a concepção e direção das políticas sociais. Isto é, as variações para sua proposição e conceituação partem de escolhas políticas e alinhamentos ideológicos que podem assumir as mais variadas direções. É necessário ter nítida sua contraditória determinação na medida em que, enquanto função social atende, ao mesmo tempo, interesses de classes divergentes, os detentores dos meios de produção e a classe trabalhadora. Nesse sentido, é preciso superar a visão do engodo e também a perspectiva romântica de que seja tão somente resultado do poder de barganha dos trabalhadores.

O desenvolvimento histórico da proteção social pública está diretamente associado à entrada dos trabalhadores no cenário político das lutas sociais, como dissemos. A industrialização e consolidação do sistema capitalista tem como decorrência a acentuada expressão das mazelas sociais inerentes ao próprio modo de produção. No período conhecido como liberalismo clássico tem-se as primeiras tentativas do Estado de minimizar estas mazelas, conhecidas como *PoorLaws*[1], pouco tempo depois promulgada como *Poor Law Reform*[2], de 1834. Ambas expressavam uma forma de atender os "desvalidos", punir a vadiagem, o que na verdade representava o mecanismo possível para estabelecer a "ordem" na "desordem".

A Nova Lei dos Pobres tinha caráter nitidamente liberal. Essa doutrina foi predominante em praticamente todo século XIX, em que na realidade a Assistência Social era de fato efetivada pela Igreja Católica e entidades filantrópicas. Estava pautada em preceitos como bene-

1 Lei dos Pobres.

2 Nova Lei dos Pobres.

Nota explicativa

Thomas Humphrey Marshall (1893-1981) foi um famoso sociólogo britânico que notabilizou-se mundialmente por sua teoria sobre a" evolução da cidadania" na sociedade de das classes sociais. Publicou em 1950 o livro Cidadania, classe social e status, no qual analisou o surgimento dos direitos de cidadania no contexto europeu por a perspectiva histórica. Ele estudou a sequência histórica dos direitos de cidadania dividindo-os em civis, políticos e sociais.

merência, caridade, entre outros, numa perspectiva de moralização da "questão social". Ainda assim, as Leis dos Pobres se configuraram como embrião da política social. No entanto, a política social como estratégia de intervenção pública-estatal nas expressões da "questão social" é um fenômeno inerente ao capitalismo maduro.

A efervescência de Movimentos Democráticos de Massa, a expansão das idéias socialistas, a eclosão da I Guerra Mundial ofereceram as bases para derruir a hegemonia liberal que prevalecera até aquele momento. Na mesma proporção, e como causa mesma desses acontecimentos as ideias "liberais revisionistas" começavam a ser tecidas, a partir de Keynes e Beveridg, para citar os mais consequentes.

A existência de efetivos sistemas públicos de proteção social somente vão se materializar após a crise capitalista de 1929, com a regulação estatal e se expande após a Segunda Guerra Mundial nas diversas experiências do chamado *Welfare State* ou "Estado de Bem-Estar Social nos países centrais.

1.2 PROTEÇÃO SOCIAL E CIDADANIA

Boschetti (2016) atesta que apenas a existências de políticas e programas sociais não constitui em si um sistema de proteção social. Ela não tem apenas uma dimensão social, mas envolve aspectos políticos, econômicos, simbólicos e culturais na medida que respondem a necessidades humanas historicamente determinadas, a partir das relações que se estabelecem entre as diferentes classes sociais.

De acordo com a autora, a proteção social tem como premissa "o reconhecimento legal de direitos e a garantia de condições necessárias ao exercício do dever estatal para garanti-los" (Idem). Nesse sentido, a conformação da proteção social tem como fundamento a própria consolidação da cidadania, na medida em que esta está assentada no reconhecimento dos sujeitos pertencentes a um dado Estado nacional, portanto, cidadãs e cidadãos.

Quando se trata de cidadania, muitas vezes, o tema comparece como algo muito abstrato, um conceito que se emprega para tratar de direitos e reconhecimento legal de indivíduos como partícipes de uma dada nacionalidade. Apesar de essa ser uma dimensão importante – o de garantir o alcance e pertencimento a um Estado constituído jurídico e politicamente – a cidadania não pode ser compreendida fora das relações sociais e dos processos

Conceito-chave

Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. Sublinho a expressão historicamente porque me parece fundamental ressaltar o fato de que soberania popular, democracia e cidadania (três expressões para, em última instância, dizer a mesma coisa) devem sempre ser pensadas como processos eminentemente históricos, como conceitos e realidades aos quais a história atribui permanentemente novas e mais ricas determinações. A cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração (Coutinho, 1993, p. 42).

históricos que a moldaram.

Por outro lado, a cidadania pode comparecer no ideário social como uma espécie de utopia ou como a capacidade cívica dos sujeitos na sua interdependência com os demais membros de uma dada nacionalidade e aquele Estado. Mas, o que seria de fato cidadania? Podemos recorrer a definição mais clássica que vem do lastro das lutas liberais no escopo da democracia formal, como o conjunto dos direitos civis, políticos e sociais.

No escopo do pensamento de **Marshall,** a cidadania é resultado de uma "evolução" histórica cumulativa e teria atingido sua completude no capitalismo do século XX, com a confluência dos direitos civis (Século XVIII), políticos (XIX) e sociais (XX) Para o autor, no seu texto clássico sobre cidadania e classes sociais, a conjunção desse conjunto de direitos levaria a diminuição da desigualdade, tornando possível a convivência das classes sociais. Coutinho (1993) aponta que existe um mérito importante no debate de Marshal por trazer a perspectiva histórica e social para o entendimento da cidadania, em contraposição as ideias naturalistas de pensadores liberais, os quais consideravam que alguns direitos eram dados como inatos, como o direito à propriedade privada. Para Coutinho,

> Para além dessa limitação classista, a própria ideia de que existem direitos naturais é uma ideia equivocada. Os indivíduos não nascem com direitos (uma noção, aliás, reafirmada em 1948 na Declaração dos Direitos da ONU). Os direitos são fenômenos sociais, são resultado da história. Hegel tem plena razão quando diz que só há direitos efetivos ou liberdades concretas, no quadro da vida social, do Estado. As demandas sociais, que prefiguram os direitos, só são satisfeitas quando assumidas nas e pelas instituições que asseguram uma legalidade positiva. Por outro lado, aquilo que hoje quase todos consideram como direitos indiscutíveis (por exemplo, os chamados direitos sociais, como o direito ao trabalho, à saúde, à educação etc.) não figurava de modo algum na lista dos direitos naturais defendidos pelos jusnaturalistas liberais (Coutinho, 1993, p. 44).

Nesse sentido, é importante entender que a cidadania se sustenta na igualdade formal e jurídica dos direitos, que contrasta com as profundas desigualdades reais de classe, raça, gênero entre outras. Não podemos perder de vista essa contradição por que ela aponta para os próprios limites da cidadania numa sociabilidade que se sustenta na desigualdade entre os sujeitos. Isso significa que a própria cidadania exige luta permanente em torno da sua efetivação e alcance uma vez que sua efetivação não é automática, justamente por que se confronta com os limites postos pela exploração capitalista e as diversas opressões imbricadas.

Boschetti (2026) chama atenção para o fato de que, ainda que exista essa definição e separação entre os direitos de cidadania (civis, políticos e sociais), todo direito e a própria cidadania são sociais, na medida em que são fruto de lutas históricas que se forjam no campo das relações sociais.

No marco de uma sociedade desigual, os direitos de cidadania são mediações fundamentais para garantia da sobrevivência e do acesso à proteção social, indispensáveis no escopo do capitalismo contemporâneo. Coutinho (1993) indica que cidadania e democracia são indissociáveis, uma vez que apenas numa sociedade democrática o princípio da participação social tem fundamento.

Para pensar

Como você analisa a efetivação da cidadania no cotidiano da política de assistência social? Quem vai aos serviços socioassistenciais do SUAS teve/tem algum direito negado? Se sim, como você percebe a contradição entre a garantia legal do direito e sua não efetivação?

1.3 PROTEÇÃO SOCIAL E A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A construção da proteção social no Brasil está diretamente associada à consolidação do trabalho assalariado. Já assinalamos que a proteção social não é descolada da realidade, pelo contrário, é forjada nas lutas e conflitos entre as classes sociais, num dado solo histórico concreto. Dessa forma, para compreendemos esses processos, no Brasil, não podemos abrir mão de inserir o debate no escopo das características da nossa formação social.

Dessa forma, partiremos da compreensão da nossa conformação como Estado e sociedade a partir das determinações do processo de colonização de que fomos objeto, do peso do escravismo como forma de organização econômica predominante por séculos e da condição de dependência.

As transformações do cenário brasileiro do final do século XIX até as primeiras décadas do século XX foram marcadas pela transição do papel político do Brasil enquanto colônia para a sua inserção na economia mundial enquanto país capitalista periférico e dependente. Para tanto, o país passou por um intenso processo de modernização, no que diz respeito à economia e à produção; contudo, manteve a estrutura de dominação social compósita, que articulava a burguesia agroexportadora nascente com a oligarquia agrária, reproduzindo a mesma lógica de dominação racial e superexploração do trabalho (Silva, Bittencourt e Santos, 2023).

Conforme Clóvis Moura (1994), a conjuntura nacional da segunda metade do século XIX já apontava para o desenvolvimento de uma burguesia dependente, incapaz de estruturar o mercado interno para competir com capitais estrangeiros na economia mundial. Esse processo de modernização, além de gerar um grande endividamento, não objetivava promover uma ruptura com o modo de organização social escravista, pois – conforme o escravismo se enfraquecia – medidas como a tarifa Alves Branco (1844), a Lei de Terras (1850), a Lei Eusébio de Queiróz (1850) e o incentivo à Guerra do Paraguai e à política imigrantista foram pensadas no sentido de preparar a mão de obra para o trabalho assalariado.

O fim do processo de escravização no Brasil não significou, de modo algum, o fim do racismo como *ethos* e relação social de opressão estruturante das relações de trabalho e da sistematização da proteção social. Num processo de modernização capitalista em que o trabalho assalariado foi sendo introduzido , enquanto a escravização ainda imperava, bem como o profundo incentivo à imigração de trabalhadores europeus, demonstraram o ideal de branqueamento da população assumido pelo Estado e pela classe dominante no Brasil (Silva, 2025).

Embora o Estado moderno brasileiro tenha assumido uma política de incentivo à imigração de mão de obra europeia para o embranquecimento da população brasileira, os/as trabalhadores/as negros/as (escravizados/as e livres) tiveram um papel fundamental

para o desenvolvimento das políticas de proteção social, uma vez que estiveram organizados enquanto categorias urbanas importantes para o desempenho econômico do país – ferroviária, marítima e portuária –, exemplificando, assim, o modo como a questão racial, a "questão social" e a superexploração da força de trabalho estão imbricadas na própria origem do Estado moderno brasileiro (Ferreira, 2024).

> Após a Abolição, e em meio a inúmeras greves e protestos de trabalhadores, foram aprovadas medidas como a Lei de Acidentes de Trabalho (1919) e a Lei Eloy Chaves (1923 e 1926), que criou as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). Além disso, a mediação de conflitos entre trabalhadores e patrões, frequentemente acompanhada de violência, também se tornou uma prática comum nesse período (Ferreira, 2024, p. 109).

O período entre 1920 e 1930 marca um momento chave de transição de uma economia de base agroexportadora para industrial, consolidando o capitalismo dependente no Brasil. É característica distintiva daquele período a constituição de mecanismos reguladores da relação capital-trabalho, expressos na legislação trabalhista implantada no período, assim como a instituição de políticas sociais em função das necessidades relativas à reprodução da força de trabalho – no sentido de desonerar o capital desses gastos –, bem como sua funcionalidade para a legitimação política do governo e para facilitar a adesão da classe trabalhadora à lógica corporativista da política trabalhista empregada no governo de Getúlio Vargas (1937-1945).

Nesse sentido, o reconhecimento da cidadania social do proletariado demarca tanto medidas preventivas para a integração da classe trabalhadora quanto mecanismos consolidadores de hegemonia. Os direitos trabalhistas – como a regulamentação da jornada de trabalho, a regularização do trabalho feminino e infantil, o direito a férias e o décimo terceiro salário – e a sindicalização corporativista, aliada à iniciação das instituições assistenciais, constituem mecanismos indispensáveis ao desenvolvimento capitalista no contexto do Estado Novo (Silva, Bittencourt e Santos, 2023)

Os trabalhadores negros, empregados em setores fundamentais da economia agroexpotadora foram fundamentais na luta pelos primeiros mecanismos de proteção social, como aludimos. Na entanto, a política eugênica de embraquecimento da população, empregada pelo governo e classes dominantes, sobretudo através da imigração de trabalhadores europeus, visava compor uma classe trabalhadora e uma sociedade que, a partir da "mestiçagem", pudesse mudar o perfil racial do país.

Sem medidas efetivas de reparação dos séculos de escravização e preteridos em detrimento de trabalhadores imigrantes, a população negra foi alijada do acesso aos postos de trabalho formais em expansão, o que vai resultar no nulo ou parco acesso às políticas de proteção social que eram forjadas.

> Sendo o racismo uma ideologia de dominação econômica, política e cultural que estrutura a totalidade da vida social, a relação entre trabalho e política social tanto é constituída como mediada por ele. Ainda mais quando situamos a origem dos modelos contemporâneos das políticas sociais na constituição dos Estados capitalistas (Silva, 2025, p. 3).

No escopo dessas transformações, constituiu-se um regime de trabalho assalariado que não se massificou, deixando de fora milhões de trabalhadores.

> Isso porque o regime de trabalho formal constituído não é universal para a classe trabalhadora; pelo contrário, é um regime de trabalho restrito e não

> generalizado, o que resulta na informalidade, na precariedade dos postos de trabalho e no desemprego de um modo geral, sendo respondido pelo Estado com violência e coerção. Portanto, a questão racial e a "questão social" se mostram indissociáveis no Brasil, uma vez que a parcela que mais sofre com o desemprego, o subemprego e a precarização do trabalho é a população negra, a quem o Estado responde de modo violento e excludente. Ou, dito de outro modo, a partir da divisão social e racial do trabalho, negros e negras estão suscetíveis aos postos de trabalho e à inserção produtiva mais espoliativa, com rendimentos mais rebaixados e com parcas possibilidades de acesso aos direitos trabalhistas e à proteção social de um modo geral, uma vez que esta se desenvolve no Brasil condicionada ao acesso ao mercado de trabalho formal (Silva, Bittencourt e Santos, 2023, p. 146).

A construção da proteção social no Brasil tem como marca fundamental sua profunda imbricação com o trabalho assalariado formal urbano e fabril, configurando um sistema protetivo extremamente condicionado ao acesso ao trabalho formal, o que caracterizou a proteção social, pelo menos até 1988, como extremamente excludente, fragmentada e reprodutora de iniquidades sociorraciais.

A longa trajetória da assistência social no Brasil, desde as incipientes ações desenvolvidas pela solidariedade religiosa até sua consolidação como direito social e dever do Estado, é marcada por traços fundamentais e algumas particularidades intrinsecamente relacionadas à nossa formação socioeconômica. O mecanismo assistencial foi um dos elementos mais marcantes dessa trajetória e tornou-se transversal à praticamente toda ação de assistência social no país.

Podemos identificar a ressonância e influência da formação social brasileira no que tange ao conservadorismo. As expressões desse conservadorismo, no âmbito da assistência social, estão amplamente documentadas em importantes publicações e em pesquisas universitárias e teses, que enfatizam as diversas nuances que ele assume: o assistencialismo, que denota formas de prestar assistência a segmentos da população, sem constituir uma política social amparada em direito público ou ações que contribuam para efetivamente mudar as condições que geram as necessidades desse segmento da classe trabalhadora, tornando a realidade reprodutora da ordem instituída, o que é a base precípua do conservadorismo; a benesse, que implica forma de atuação pautados na caridade, na bondade, no apelo moral e religioso, contribuindo para a apologia da paz e da coesão social, bandeira dos conservadores em geral; o paternalismo, que confere àqueles que disponibilizam benefícios em pecúnia, alimentos e bens de primeira necessidade a personificação do benfeitor, isto é, converge para a valorização pessoal do governo ou diretores, funcionários de instituições filantrópicas, contribuindo para a manutenção destas mesmas relações e da própria desigualdade, considerada como algo natural e até certo ponto positiva para o caldo cultural conservador; o casuísmo e a fragmentação de suas ações, que implicou, neste campo, para ação pragmática; o clientelismo, que favorece a manutenção de relações pautadas na lógica do favor, do mando, em que a população já arraigada do poder tradicional, começa a reproduzir a ideia da troca de favor (Silva, 2019).

É importante explicitar que a política de assistência social ocupa, no quadro da reprodução social do capitalismo e, na proteção social, um lugar muito singular. Boschetti, (2003) aponta que há uma justaposição clássica entre assistência social e previdência social, cuja clivagem determinante é a relação dos sujeitos demandatários com o trabalho assalariado. De modo diverso de outras políticas mediadas por vínculos contributivos ou diretamente articuladas à inserção formal no mercado de trabalho, a assistência social se volta para expressões mais acirradas da desproteção e de insegurança social.

No campo da assistência social, as formas históricas de dar respostas às mais diversas expressões da *questão social* acomodaram práticas amorfas e alienantes de se "repassar" direitos sob o prisma de favores (SPOSATI, *et al.*, 2008). A assistência social foi sendo construída sobre o caráter emergencial, fundada em programas fragmentados e dispersos no chamado campo assistencial, assentados em práticas políticas autoritaristas e mandonistas que demarcaram importantes limites para seu reconhecimento posterior, como política pública.

Ao analisar a construção socio-histórica da política de assistência social, Mestriner (2008) traça interessante correlação entre a filantropia e a aludida política. Conforme demonstrado pela autora, essa nebulosa relação foi marcada por irregularidades que são evidenciadas no caráter instável e descontínuo da sua efetivação como ação pública-estatal. Isto porque a esfera filantrópica, sobretudo de caris confessional, se manteve durante muito tempo como campo quase que exclusivo da efetivação de ações e serviços assistenciais, enquanto o Estado se omitia no sentido de se responsabilizar diretamente pela área.

Isso se evidencia em função da ainda incipiente estruturação de um aparato estatal de intervenção nas expressões da *questão social* até 1930. Antes de 1930, a *questão social* era tratada quase que exclusivamente como caso de polícia, e a própria constituição da classe trabalhadora como sujeito político demandador da intervenção social do Estado ainda se consolidava no contexto da fraca proletarização dos trabalhadores urbanos brasileiros.

As ações assistenciais estavam praticamente circunscritas à atividade filantrópica, com parcas e difusas ações impetradas pelo Estado até a década de 1930. Tal contexto começa a sofrer alterações mais significativas em função das mudanças sociais, políticas e econômicas que se efetivam ao longo da década de 1930 e com a consolidação do Estado Novo e a nova conformação sociopolítica do Estado Varguista[3].

Neste ínterim, a estratégia Varguista para intervenção sobre a *questão social* vai no sentido da criação de uma ampla legislação social que visa atender as necessidades de regulação das relações sociais de trabalho, contribuir com o processo de formação e reprodução da força de trabalho. Deste modo, a ação estatal passa a atender determinadas requisições do próprio movimento operário e age fundamentalmente na consolidação das condições necessárias quanto à formação de uma força de trabalho apta às necessidades da indústria nascente.

3 Trata-se do governo de Getúlio Vargas (1937-1945).

Nota explicativa:

Trata-se de um traço histórico que compõe a construção da política de assistência social em função da sua ligação institucional com as figuras das primeiras-damas, nas diversas esferas de governo, sobretudo, como responsáveis pelas secretarias, setores, instituições de comando da assistência social. Autores como Torres (2002), empregam este termo para explicitar este traço da constituição da assistência social no Brasil, que teve seu marco inicial quando o Presidente Vargas "[...] institui a sua esposa na Presidência da LBA com o objetivo de buscar a legitimidade do seu governo mediante a tática do assistencialismo como mecanismo de dominação política." (TORRES, 2002, p. 86). Atualmente, ainda que no âmbito de uma profunda reordenação regulatória, esse fenômeno ainda se manifesta fortemente na política de assistência social. Yazbek (et al, 2010) apontam que atualmente se manifesta uma espécie de "primeiro-damismo reciclado", que se caracteriza pela presença da primeira-dama na condução da política, em nível municipal e estadual, mas

agora, “acompanhada de um discurso legitimador dessa presença, em função de um movimento das esposas de governantes em busca de formação acadêmica para assumir o lugar de coordenação da assistência social e se capacitarem para a gestão pública da área” (YASBEK et al, 2010, p. 144).

Tal legislação e estrutura social são pautadas na direção corporativista, em que o Estado passa a atuar diretamente sob as organizações representativas dos trabalhadores, de modo a desestruturar as possibilidades de sua organização autônoma, atuando inclusive sob uma ótica paternalista. De imediato, as propostas, leis, ações do Estado Varguista para intervenção na *questão social* se vinculam quase que estritamente às questões relacionadas ao trabalho formal. No campo da assistência social, o Estado assume definitivamente seu caráter meramente regulador, limitando-se a subvencionar as Instituições da sociedade civil, em sua maioria ligadas à Igreja Católica, através do Conselho Nacional de Serviço Social – (CNSS),

Criado em 1938, o CNSS tinha por objetivo tornar-se uma modalidade de serviço público como organismos de direção, execução e cooperação em todos os níveis de governo para atuar junto ao Ministério da Educação e Saúde, devendo atuar como “órgão consultivo do governo e das entidades privadas, e de estudar os problemas do serviço social” (IAMAMOTO e CARVALHO, 2010, p. 250). Tais objetivos não chegaram a ter efetividade prática, e o CNSS nem sequer chegou a ser um órgão atuante. Pelo contrário,

> caracterizou-se mais pela manipulação de verbas e subvenções, como mecanismo de clientelismo político. Sua importância se revela apenas como marco da preocupação do Estado em relação à centralização e organização das obras assistenciais públicas e privadas (Idem, p. 250).

A atuação do Conselho esteve marcada por uma variedade de ações burocráticas, limitando-se à função cartorial, sem uma definição precisa de atribuições e tampouco assumia poder deliberativo.

Em 1942, em função da participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial e da necessidade de intervenção juntos aos familiares de soldados enviados para a Guerra, o Estado brasileiro cria a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Sendo presidida pela primeira-dama do país à época, Darcy Vargas, a sua criação representou, em última instância, o entrelaçamento duradouro do primeiro-damismo ao atendimento às necessidades relativas à Assistência Social (Torres, 2002).

Conforme Martins (apud Ferreira, 2024), a LBA se configurou como um dos eixos para o exercício da chamada “cidadania feminina”. Esta “forma” de cidadania

fomentava o protagonismo das mulheres como “cuidadoras” da sociedade como um todo, assentadas na ideia conservadora das características inatas de maternidade das mulheres.

Símbolo de um tipo de “patriotismo feminino”, a LBA reuniu uma multidão de mulheres voluntárias engajadas na causa patriótica: surgia a figura das legionárias. Vinculada ao governo federal, a LBA possuía uma estrutura organizacional complexa, articulando instituições públicas e privadas para fornecer desde roupas e alimentos até orientações às famílias dos pracinhas. Após a Segunda Guerra Mundial, sua atuação se expandiu, passando a focar na maternidade e na puericultura, afinal, as crianças eram o futuro da nação. Voltada às famílias de trabalhadores empobrecidos, a LBA não exigia vinculação às CAPS ou IAPS para oferecer atendimentos, auxílios e benefícios.

Após a Segunda Guerra Mundial, a LBA desenvolve uma reformulação em seus Estatutos definindo como principal finalidade a defesa da maternidade e da infância, em 1946. A LBA não apenas foi mantida em funcionamento, mesmo com o fim da Segunda Guerra Mundial, como passa a ser a principal instituição de assistência social do país, pois, [...] “da assistência ‘às famílias dos convocados’, progressiva e rapidamente a LBA começa a atuar em praticamente todas as áreas de assistência social” (Iamamoto e Carvalho, 2005, p. 251).

A continuidade dos trabalhos da LBA e sua importante redefinição institucional se inserem num cenário em que o próprio Estado reconfigura sua atuação perante as demandas de intervenção das camadas trabalhadoras, cada vez mais empenhadas em pressionar o Estado e a classe patronal por melhores condições de vida e trabalho.

> É possível dizer que as ações da LBA estavam alinhadas aos princípios da eugenia preventiva. O Estado varguista conciliou percepções eugênicas e culturalistas como parte da institucionalidade. Em lugar de tratar tais percepções como opostas, Vargas fez delas eixos de sustentação de seu governo. As políticas sociais não fugiam, ao contrário, reforçavam essas bases. Profissionais requisitados para colocar em curso esse projeto, incluindo os do Serviço Social, estavam cada um a seu modo comprometidos com ele (Ferreira, 2024, p.105).

Esse movimento é marcado pelo acirramento das expressões da *questão social* face à direção do desenvol-

Nota explicativa

O chamado “Desenvolvimento de Comunidade” foi amplamente difundido pela Organização das Nações Unidas (ONU) como estratégia de combate ao “subdesenvolvimento” e na América Latina como condição fundamental de combate as influências subversivas – leia-se ao comunismo. As ações e práticas sustentadas pelo Desenvolvimento de Comunidade foram introduzidas no Brasil na década de 1950, sob o objetivo de promover o desenvolvimento das comunidades através da participação da própria população local, com vistas a melhoria de vida das mesmas, de acordo com a narrativa oficial em torno da própria ideologia do desenvolvimento. Defendia-se uma espécie de esse processo de “atrelamento” dos interesses do povo aos do governo com vistas ao desenvolvimento, processos para os quais se processou ampla requisição de assistentes sociais. Cf: AMMAANN, Safira Bezerra. Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil. 10. ed.São Paulo: Cortez, 2003.

vimento capitalista, em seu padrão de reprodução dependente e periférico, que ao complexificar o próprio processo de expansão do capital no país, tornava mais evidentes as contradições e os conflitos das classes fundamentais em função de seus interesses específicos. Colocava a pauperização como uma realidade demandatária de intervenções. Estas seriam efetivadas com vistas ao apaziguamento das tensões sociais, cujas manifestações explícitas careciam de ações minimizadoras dos conflitos daí decorrentes. A atuação da LBA incide nesse movimento de atender algumas das demandas da classe trabalhadora.

A formação de um amplo complexo assistencial com a articulação entre o Estado e o Patronato pode ser vislumbrada em algumas instituições de grande envergadura no cenário nacional, como o "Sistema S". Criado no fim da era Vargas, se consolida e expande no período subsequente: o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), criado em 1942; Serviço Social da Indústria (SESI), oficializado em 1946, o Serviço Social do Comércio (SESC), também de 1946, além da Fundação Leão XIII que surge no mesmo ano.

Na sequência do período histórico, a década de 1950 marca a consolidação do projeto desenvolvimentista, com uma intensa empreitada do Estado para assegurar as condições de modernização do parque industrial brasileiro, cuja expressão mais significativa foi o Plano de Metas de JK. É no transcorrer da década de 1950 para a década de 1960 que serão propaladas as práticas de Desenvolvimento de Comunidade, como estratégia de intervenção do governo junto à população, visando atendimento de algumas necessidades básicas sob formas de cooperação com as próprias comunidades.

Entre fim da década de 1950 e início da década de 1960 intensas mobilizações sociais se espalharam pelo Brasil, principalmente pelas reformas estruturais, mas não significou avanços para a política de assistência social. A constituição de um quadro institucional para a política social, e, portanto, para a própria assistência social somente se realiza em período posterior, sob uma dupla direção: a repressão e o assistencialismo.

O momento histórico compreendido entre os anos de 1964 a 1985 é sem dúvida um dos mais sombrios e nefastos vivenciados no país, em função da Ditadura Militar. Neste período a 'questão social' foi enfrentada pelo binômio repressão-assistência, ficando a assistência subordinada aos preceitos da Doutrina da Segurança Nacional, operando como mecanismo de legitimação política do regime Isso acontece por meio de uma concertação institucional via instauração do Ministério da Previdência

Nota explicativa

"A focalização passa a ser negativa quando, associada à seletividade, restringe e reduz as ações a poucos e pequenos grupos, desconsiderando o direito de todos" (BOSCHETTI,2003,p.43-44).

Nota explicativa

"Clientelismo é uma forma de espoliação do próprio direito do trabalhador, a partir da troca de 'benefícios' por formas de obrigações 'políticas', constituindo-se uma relação de dominação/subordinação, em que a noção de direitos sociais se esvai em função da cultura da ajuda e do favor" (ALVES, 2011, p. 46). Na assistência social isso fica muito evidente, sobretudo pelo caráter não contributivo dos direitos a ela inerentes. Isso coopera largamente para seu uso clientelista, na medida em que benefícios, serviços, ações são repassados/realizados como via de troca, impetrando no direito a lógica do favor e criando no usuário a "obrigação" da gratidão e do devido retorno por meio da via eleitoral.

e Assistência Social, em 1974, incorporando a LBA, a Fundação Nacional para o Bem–Estar do Menor. Evidentemente, isso não se efetiva pela via da garantia de direitos democraticamente constituídos, mas via mecanismos centralizadores, com maior dinamicidade para os benefícios previdenciários. (Behring e Boschetti, 2011).

Neste mesmo período tem-se a aprovação da Renda Mensal Vitalícia para os idosos pobres, no valor irrisório de meio salário mínimo, o atual Benefício de Prestação Continuada (BPC), único benefício legalmente instituído no campo da assistência social. Torna-se nítido que a assistência social adquire caráter marginal em relação às demais políticas sociais que assumem larga expansão no período, ainda que o mecanismo assistencial fosse o corte marcante em todas as políticas sociais.

Analisando o desencadear deste processo, compreendemos que até o final da década de 1980 "inexiste uma proposta ou uma política mais ampla da prestação de serviços que explicite competências e recursos dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal" (Sposati *et al.*, 2008).

Imersa num leque de características que lhe foi conferindo peculiaridade histórica, a assistência social é perpassada pela lógica da focalização, do clientelismo, convergindo na direção de reprodução da subalternidade do seu público usuário. Segundo Yazbek (2007), tradicionalmente as ações públicas de Assistência Social foram marcadas por profundas distorções que lhe conferem perfil ambíguo e limitado: a) seu apoio na troca de favores, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, que reproduz a cidadania invertida e as relações de dependência e está fincada em uma matriz conservadora; b) sua vinculação com o trabalho voluntário e filantrópico, que contribuiu para confusão entre intervenção técnica com a ação voluntária; c) sua organização burocratizada e inoperante, marcada pelo descaso governamental e pela falta de recursos.

Boschetti (2003) sublinha algumas características que reforçam o quadro mencionado. Entre elas situa a subordinação aos interesses clientelistas dos governantes e parlamentares, que fazem das verbas e subvenções públicas patrimônio particular; através desse uso clientelista da Assistência Social, ela é frequentemente implementada em função dos interesses político-econômicos do governo de plantão; o trato dispensando à sua execução é assistemático e descontínuo (na área governamental ou não); reiterada confusão entre assistência e filantropia, que é reforçada pela opacidade entre as relações do público e do privado no Brasil.

Nota explicativa

Historicamente o espaço e o poder público no Brasil são objeto de uso patrimonialista das classes dominantes, tornando-se uma área extremamente permeável aos setores hegemônicos da sociedade. Não se trata apenas da condição histórica do Estado capitalista ser um Estado eminentemente voltado aos interesses burgueses, mas também da nossa formação sociopolítica pautada na transformação da "coisa pública" em área de conluios e acomodações de interesses, da conjugação de transações escusas que limitam imensamente o caráter republicano do Estado em função de sua lógica patrimonial, conforme atestam os estudos de Florestan Fernandes.

Síntese da Unidade

A construção da proteção social pública no mundo emerge no cerne das profundas transformações vivenciadas pela sociedade no âmbito da Revolução Industrial, que deflagram novas e variadas formas de expropriação e precarização da vida de amplos segmentos que passam a ser trabalhadores assalariados. O reconhecimento político das lutas do operariado, a partir de sua organização, vão ensejar a constituição das primeiras legislações sociais. A generalização das políticas sociais e, portanto, a conformação de sistemas protetivos se consolida após a Segunda Guerra Mundial, no escopo do chamado Estado de Bem- Estar Social.

No Brasil, as primeiras medidas de proteção social resultam da demanda posta ao Estado pela regulamentação das relações capitalista de trabalho no Brasil, tendo como protagonistas iniciais trabalhadores dos segmentos mais dinâmicos da economia agro-exportadora, que envolvia trabalhadores negros. A expansão da chamada "cidadania do proletariado", que envolvia o reconhecimento de uma relativa vasta legislação do trabalho e a institucionalização de serviços de saúde, previdência e assistência social – se deu em profunda articulação com o trabalho e tendo como condição central para acesso o acesso ao mercado formal de trabalho. Para os segmentos alijados do acesso ao trabalho urbano fabril – população negra e campesinata, sobretudo, restaram as parcas e incipientes ações do campo assistencial.

O campo da assistência social no Brasil foi marcado por obscuras relações entre Estado e filantropia, tendo como características centrais: o assistencialismo, a fragmentação, o clientelismo, o mandonismo e outras expressões conservadoras próprias da nossa formação social. O chamado primeiro-damismo também foi marca central na organização e acomodação das instituições e serviços de assistência social, tendo a LBA como principal instituição de assistência social pública-estatal do Brasil, até início da década de 1990.

ATIVIDADES PARA REFLEXÃO E APRENDIZAGEM

Questão conceitual e analítica 1:

Vimos que a proteção social não se restringe a um único ou dispersos programas/benefícios. Defina Proteção Social e analise suas contradições e mediações históricas e políticas.

Questão conceitual e analítica 2:

Trabalhamos o conceito de cidadania e sua relação com a proteção social. Apresente o conceito de cidadania e suas limitações e possibilidades na sociabilidade vigente.

Questão analítica final:

Analisamos a construção sociohistórica da política de assistência social e suas principais características. Analise esse processo e reflita sobre tendências históricas conservadoras que ainda disputam a direção da política de assistência social no Brasil.

UNIDADE 2

DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 À CRIAÇÃO DO SUAS: ELEMENTOS SOBRE A NORMATIZAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

"É necessário alimentar os sonhos e concretizá-los dia a dia no horizonte de novos tempos mais humanos, mais justos, mais solidários" (Marilda Iamamoto)

Objetivos de aprendizagem

- Compreender a assistência social como direito previsto na Constituição Federal eos impasses e desafios para sua regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS);
- Analisar o processo de normatização e consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).
- Compreender a a estruturação do SUAS, suas diretrizes, objetivos e segurança afiançadas.

Ao longo desta unidade, serão mobilizadas competências relacionadas à capacidade de:

- Assimilar a assistência social como política de seguridade social consignada na Constituição Federal de 1988
- Inserir os processos de regulamentação do direito à assistência social nos processos históricos da sociedade brasileira, entendendo a correlação de forças em torno da sua definição e regulação;
- Reconhecer os avanços e desafios com a implementação e instituicionalização do SUAS, aprofundando compreensões sobre conceitos e definições;

Nesta unidade

Nesta Unidade faremos uma análise sobre o reconhecimento da assistência social como direito e política de seguridade social consignada na Constituição Federal de 1988 e trataremos do processo de sua regulamentação, com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social. Vamos tratar também da estruturação, normatização e institucionalização do SUAS como sistema de gestão descentralizado e participativo, refletindo sobre suas diretrizes, objetivos e seguranças afiançadas. Serão apresentados elementos teóricos para a reflexão crítica sobre alguns conceitos e noções que estão fincadas no cotidiano e normativas do SUAS.

2.1 DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 À LOAS: UM LONGO CAMINHO DE REGULAMENTAÇÃO

Somente com a Constituição Federal de 1988 a assistência social passa a ter status de política pública de seguridade social. Entretanto, até sua regulamentação com a aprovação de sua própria Lei Orgânica, um caminho tortuoso e cheio de obstáculos ainda teria que ser percorrido. O cerne dessas dificuldades certamente pode ser localizado tanto em noções restritas do poder público governamental, instituído a partir dos primeiros governos civis após a ditatura militar, sobre a Assistência Social, bem como da ofensiva neoliberal que viria depois da eufórica aprovação de uma Constituição Federal. Esta sinalizava para instituição de um sistema de proteção social abrangente e universalista, assegurando um amplo volume de direitos sociais e, sobretudo, a própria seguridade social.

De acordo com Mestriner (2008), previdência social[4] e saúde[5] conseguem, com uma determinada rapidez, a aprovação de suas leis orgânicas, o que não se processa da mesma forma com a Assistência Social. No que diz respeito à assistência social, suas principais instituições (CNSS e LBA) passam por um processo brusco de desmoralização

4 Lei 8.212/91, intitulada Lei Orgânica da Seguridade Social, mas que se refere apenas ao plano de custeio da Previdência Social e pela Lei 8.213/91 que estabelece o Plano de Benefícios da Previdência Social.

5 Lei 8.080/90.

pública pelas fraudes financeiras e esquema ilícitos de beneficiamento de familiares dos governantes.

Entre a CF/1988 até a aprovação da LOAS, em 1993, a regulamentação da assistência social foi marcada por intensas disputas políticas e institucionais. Um primeiro pré-projeto foi elaborado pelo IPEA e pelo Núcleo de Estudos e Pesquisa em Política Social da Universidade de Brasília (NEEPOS\CEAM\UnB), orientando à consolidação da assistência social como direito e política pública, mas enfrentou a oposição de representantes da Secretaria Nacional de Assistência Social, que pretendiam limitar seus gastos para preservar os recursos previdenciários, e de funcionários da LBA, interessados em manter o controle institucional da área e seus postos de trabalho. Nesse contexto, diferentes propostas foram apresentadas, sem que nenhuma conquistasse hegemonia.

Diante da omissão do Poder Executivo, que deveria ter encaminhado o pré-projeto ao Congresso Nacional, o Parlamento assumiu a condução do processo. Simpósio sobre a Assistência Social, realizado em 1989, tornou-se uma arena de confronto entre as propostas do IPEA/UnB, da Associação Nacional dos Servidores da LBA e da Secretaria Nacional de Assistência Social. Paralelamente, o CFESS mobilizou a categoria profissional, grupos de pesquisa e movimentos sociais para aprofundar o projeto originalmente formulado pelo IPEA e pelo NEEPOS.

Posteriormente, o deputado Raimundo Bezerra apresentou um projeto de lei inspirado na proposta do IPEA/UnB, mas com alterações na organização e na gestão da política. Durante a tramitação legislativa, o projeto sofreu profundas modificações, evidenciando resistências à redefinição das relações entre Estado e entidades privadas, à descentralização político-administrativa e ao reconhecimento da assistência social como direito integrante da seguridade social. Emendas foram apresentadas sobre o argumento de diminuir impactos financeiros sobre a Previdência Social e adequá-la à estrutura institucional existente, o que na verdade revelava a influência do projeto neoliberal na definição do alcance e limites da política de assistência social brasileira.

Como resultado, o projeto perdeu parte significativa de seu potencial de instituir uma política pública ampla, descentralizada e garantidora de direitos. Mesmo com todas as mudanças este pré-projeto foi vetado integralmente pelo Presidente Collor, em setembro de 1990. Esse veto presidencial tem, evidentemente, um significado político e social que vai muito além da narrativa governamental que tentava justificá-lo em função de questões técnicas e financeiras. Evidentemente, a questão financeira estava no cerne da questão, mas não pela incapacidade do Estado em arcar com o que estava previsto no Projeto de Lei vetado, mas sim pela própria direção que o Estado assumia em consonâncias com o ajuste estrutural que começava a se esboçar no país, e exigia o enxugamento dos gastos públicos, principalmente, no campo das políticas sociais. No caso do que estava inscrito no Projeto de Lei, os auxílios referentes aos benefícios previstos para as famílias e mesmo o Benefício de Prestação Continuada (BPC), iriam angariar um amplo investimento de recursos públicos para tal garantia.

No mais, o projeto de lei assegurava a consolidação de um comando único para a assistência social, que tinha como condição primeira a extinção da LBA. Como já se apontou, essa instituição resguardava, estatutariamente, a sua presidência de honra à primeira-dama da nação. No governo Collor sua esposa, Roseane Collor, não apenas assume a presidência de honra, como também a administrativa. Os diversos escândalos de desvio de dinheiro público, de corrupção, além do claro retrocesso de intervenção da LBA, mostrariam, posteriormente, os interesses políticos pessoais que estavam em questão. Somente em abril de 1991 o Projeto de Lei para assistência social volta às pautas do debate parlamentar, sob iniciativa dos deputados Geraldo Alckmin Filho e

Reditário Cassol. A matéria passa a ser objeto de discussão na Casa Legislativa, donde se desdobra a realização do I Seminário Nacional de Assistência Social em junho de 1991. Deste evento, resulta o documento "Ponto de Vista que defendemos", que viria a subsidiar o novo Projeto de Lei. O Ministério do Bem-Estar Social também promoveu eventos para discutir a temática, que culminou na Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em junho de 1993, em Brasília (Arantes, 2017).

Desconsiderando todo processo de discussão e construção social do Projeto de Lei, o executivo apresenta um novo projeto, contrário ao que estava negociado. Mas a pressão de entidades da área, profissionais[6] e especialistas deste campo de proteção social apresentaram um documento que ficou conhecido como "Conferência Zero da Assistência Social". "Encaminhado ao Congresso Nacional pela deputada Fátima Pelaes, com o n° 4100/93, em 7 de dezembro de 1993, foi sancionada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS pelo presidente Itamar Franco) (*IDEM*, p. 32).

A LOAS é aprovada, assim, depois de um veto presidencial – o do presidente Collor –, de indefinições ministeriais, da pressão da sociedade civil envolvida na elaboração e ainda das conciliações partidárias.

Finalmente, em 1993 tem-se a aprovação da LOAS, como dispositivo jurídico-legal de regulamentação da assistência social, consignando-a como direito constitucional e política pública. A proposta, aprovada em outubro de 1993, foi apresentada pela relatora do projeto de Lei, deputada federal Fátima Palaes, designada pela Comissão de Seguridade Social e Família, da Câmara dos Deputados. De acordo com Boschetti (2002), este Projeto obteve êxito por que conseguia conciliar interesses dos governos, sugestões dos parlamentares e, sobretudo, por que evitava assimilar quaisquer propostas que significassem aumento de despesas públicas.

A LOAS, Lei n° 8742 de 07 de dezembro de 1993, regulamenta o artigo 203 instituído constitucionalmente. De acordo com o art. 1° da referida Lei,

> A assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (LOAS, 1993)

O projeto original da LOAS sofreu muitas alterações, que conforme atesta Boschetti (2002), se deram no sentido de restrição de direitos e da própria concepção de assistência social que fundamentava o primeiro projeto apresentado e vetado pelo Presidente Collor. Além de não prever a extinção imediata da LBA, o projeto aprovado não incluía as emendas que determinavam a renda *per capta* mensal de dois salários mínimos para acesso aos benefícios, além de não dar início à prestação continuada a crianças. Ademais, não se estabelecia a reserva de um percentual de 10% do orçamento da seguridade social para a assistência social.

> É o que se pode ser notado no texto da LOAS, em cuja elaboração concorreram e digladiaram-se interesses opostos que, em alguns momentos, exigiram negociações estratégicas e, em outros, fincaram resistências que foram vencidas por quem tinha recursos de poder. [...] Na verdade, a LOAS é um documento juspolítico – jurídico e político – que expressa no seu conteúdo, aparentemente neutro, toda a gama de dissensões que caracterizam toda a história da assistência social desde as "leis dos pobres", entre os séculos

6 O Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), naquela época ainda denominado de Conselho Federal de Assistentes Social (CFAS) e os Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESs), que naquele período recebia a designação de Conselhos Regionais de Assistentes Sociais (CRAS), tiveram marcante atuação neste processo.

> XVI e XIX, até os nossos dias, passando pelas políticas de welfare state, do Pós-Segunda Guerra Mundial, [...] resistências em transformar a proteção ao pobre em direito de cidadania (Pereira, 1998, p. 70).

Marcos normativos

- Constituição Federal de 1988 - Art 203 e 204
- Lei Orgânica de Assistência Social – Lei nº 8.742/1993

2.2 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS): DIRETRIZES, OBJETIVOS E SEGURANÇAS AFIANÇADAS

Apenas dez anos após a aprovação da LOAS, é aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a atual Política Nacional de Assistência Social (PNAS), através da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Esta PNAS adota a deliberação de IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003), que também deliberou a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), aprovado, posteriormente, em 2005, através da Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005.

É sob o signo da indignação e resistência que a IV Conferência é realizada em 2003, explicitando a insatisfação de representantes de Conselhos, trabalhadores da assistência social, como os assistentes sociais, militantes políticos e de movimentos sociais, enfim, de uma gama de sujeitos políticos que desde a década de 1990 denunciavam e criticavam o autoritarismo das ingerências governamentais e o descaso do poder público em relação às determinações da LOAS quanto a instituição do Sistema Único de Assistência Social.

A realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, é um marco na luta pela consolidação das diretrizes aprovadas na LOAS. Essa Conferência voltou-se para a avaliação do estágio de implementação da política de assistência social, cujas discussões levariam a deliberação acerca da implementação de um sistema único e descentralizado para a assistência social. Esta Conferência é uma baliza imprescindível na regulamentação da área pelas importantes discussões e deliberações realizadas, além de expressar o acúmulo de lutas que contribuiu decisivamente para a implementação do SUAS.

Ainda que em um contexto de regressão das políticas sociais, a aprovação da PNAS foi um marco importante para regulamentação de política de assistência social. Pereira (2007, p. 70) esclarece que a PNAS aprovada em 2004 apresenta diferenças importantes em relação à PNAS de 1998 e por este motivo demandava também a aprovação de uma nova NOB, em substituição às NOBs de 1997 e 1998. Estes novos documentos, portanto, condensam novidades: definição da assistência social como política de proteção social; delimitação das proteções que ela deve assegurar; territorialização da ação; instituição do Sistema Único de Assistência Social.

A nova PNAS traz, portanto, parâmetros importantes para a implementação do Sistema Único de Assistência Social, demarcando uma mudança substancial para a política de assistência social brasileira.

É sob os impulsos das designações da PNAS e da nova correlação de forças políticas nos aparelhos do Estado, que se aprova, em 2005, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS) que representou a tentativa mais sistematizada de materialização da LOAS. Dessa maneira, considerando-se “inequívoca

a necessidade de adotar para a assistência social, um regime próprio de gestão" (NOB/SUAS, p.81), é que o SUAS passa a ser implementado como forma única de gestão a partir de 2005.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um modo específico de gestão da política de assistência social com comando único, que tem como diretrizes: matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre o Estado e sociedade civil; financiamento; controle social; o desafio da participação popular/cidadão usuário; a política de recursos humanos; a informação, o monitoramento e a avaliação. (PNAS, 2005 p. 40).

Conforme indicado, a NOB de 2005 é aprovada atendendo as demandas da nova PNAS, no que diz respeito à operacionalização da gestão da política. Atendendo a essas determinações, o SUAS deve ser organizado em programas, projetos, serviços, benefícios e ações, tendo em conta as seguintes referências: vigilância social, Proteção social Básica (PSB), e Proteção Social Especial (PSE), e a defesa social e institucional. Neste sentido, deve afiançar as seguintes seguranças:

- I - ACOLHIDA: provida por meio da oferta pública de espaços e serviços para a realização da proteção social básica e especial;
- II - RENDA: operada por meio de auxílios financeiros e de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social;
- III - CONVÍVIO OU VIVÊNCIA FAMILIAR, COMUNITÁRIA E SOCIAL: exige a oferta pública de rede continuada de serviços que garantam oportunidades e ação profissional;
- IV - DESENVOLVIMENTO DE AUTONOMIA: exige ações profissionais e sociais;
- V - APOIO E AUXÍLIO: quando sob riscos circunstanciais, exige a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia, em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais para as famílias, seus membros e indivíduos.

A proteção social básica (PSB) apresenta um caráter preventivo e de "inclusão social", tendo como objetivos prevenir situações de "vulnerabilidade" e "risco", através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de "vulnerabilidade social" decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, entre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos-relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, entre outras) (PNAS, 2005, p.19). Os serviços, programas, projetos e ações desse nível de proteção são executados de forma direta pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRASs), por meio de "locais de acolhimento, convivência e socialização dos indivíduos e suas famílias"; e, por entidades de assistência social credenciadas pelos Conselhos Municipais e Estaduais de Assistência Social, diretamente vinculadas à rede socioassistencial.

A proteção social especial (PSE) é responsável pelo atendimento especializado a famílias e indivíduos em "situação de risco" pessoal e social, decorrente de abandono, maus tratos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil etc. Destina-se, portanto, a indivíduos e famílias com direitos violados e com rompimento de laços familiares e comunitários.

Os serviços neste nível estão organizados em proteção social de média e alta complexidade. **A proteção social de média complexidade** é executada pelos **Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREASs)**, que "oferecem atendimento às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos" (PNAS, 2005, p. 22); e pelos **Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua** (POP Rua), destinado à população em situação de rua.

Já os serviços de alta complexidade "são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou, comunitário" (PNAS, 2005, p. 22). Estes serviços envolvem um aparto institucional mais complexo, como: casa lar, república, casa de passagem, albergue, família substituta, família acolhedora etc.

Na prática

Consideremos uma família em condição de vulnerabilidade, cuja composição é de mãe solo (mulher negra) e três filhos. A mãe tem inserção laboral informal como faxineira. Essa família pode, além da condição precária de trabalho da mãe, enfrentar racismo nas mais variadas situações, inclusive institucional. Mulheres negras são as que demoram menos tempo em consultas ginecológicas, as que recebem menos remédio para dor e as que demoram mais tempo para acessar serviços especializados. Assim, o acompanhamento dessa família deve considerar a imbricação dos sistemas de exploração e opressão que criam barreiras de acesso e inviabilizam acesso à proteção social. Nesse sentido é importante ressaltar, também, que o nulo ou precário acesso à proteção social também é fator que acentua a condição de vulnerabilidade dessa família e pode levar a situações de risco.

Figura 01 – Níveis de Proteção Social no SUAS



Fonte: Elaboração própria, com auxílio de inteligência artificial, 2026.

Segundo Behring (2008a), podem ser destacados como principais avanços do SUAS:

> Intenso esforço de regulação para que o SUAS se configure como política de Estado e não de governo, enraizando-se nos demais entes federativos; constituição de uma rede de serviços socioassistenciais articulada; fortalecimento da relação entre Planos, Fundos e Conselhos; concursos públicos e profissionalização [...], ênfase na dimensão territorial, sistema de informação inovador – Rede SUAS; busca de um planejamento com base em indicadores sociais mais consistentes [...] (Behring, 2008a, p. 167).

Antes de darmos seguimento à compreensão de alguns conceitos e nos apropriarmos das diretrizes que estruturam os serviços de PSB, é importante refletirmos um pouco sobre como determinadas nomenclaturas, termos, conceitos e definições podem expressar tendências teóricas, políticas e ideológicas divergentes no campo normativo, institucional e simbólico/cultural de uma política social.

Portanto, a assimilação e constituição de uma linguagem/narrativa sempre exige a reflexão crítica sobre a origem, o significado e os possíveis efeitos desses conceitos, noções e entendimentos hegemonizados em qualquer campo de proteção social.

Azevedo (2024) aponta a existência de um sincretismo ideológico nas normativas da política de assistência social Brasileira. Entendemos que esse sincretismo pode ser percebido também em dimensões políticas e teóricas com implicações práticas. A autora aponta que

> a crítica ao sincretismo ideológico nas normativas é, assim, também uma forma de resistir à incorporação passiva de categorias que reatualizam a moralização da pobreza, a culpabilização dos usuários, o familismo na proteção e a adaptação social sob a linguagem abstrata dos direitos (Azevedo, 2024, p.17).

Para a autora, conceitos como "vulnerabilidade e risco social" funcionam como operadores classificatórios que orientam o reconhecimento das demandas sociais e a delimitação dos públicos da política. Amplamente difundidas no campo das políticas sociais nas últimas décadas, essas noções passaram a desempenhar papel estruturante na definição dos critérios de acesso aos serviços, programas e benefícios socioassistenciais.

De acordo com Oliveira (2014), a noção de vulnerabilidade social chega à agenda das Ciências Sociais na passagem do século XX para o século XXI, destacando-se, em especial, nos estudos sobre as configurações da pobreza, passando, paulatinamente, a influenciar o arcabouço teórico-político de organismos multilaterais como o Banco Mundial e a CEPAL sobre a formulação de políticas de proteção social.

A autora afirma, ainda, que diante do aprofundamento das contradições dessa sociabilidade, como aumento da pobreza, do desemprego, da precarização do trabalho e das desproteções fomentadas, processa-se o investimento de intelectuais acadêmicos e dos organismos internacionais em "formular conceitos e orientações que legitimem um novo modelo de proteção social, mais adequado às instabilidades da acumulação capitalista, direcionado ao enfrentamento de vulnerabilidades sociais e riscos sociais" (Idem, p.156).

Deste modo, a narrativa da vulnerabilidade social e risco social emergem no contexto de revisão neoliberal sobre a proteção social, sendo propagadas pelos organismos internacionais. Segundo o Banco Mundial e a CEPAL, não se pretende romper com as orientações e conteúdos das reformas neoliberais, apenas buscar a sua atualização diante do acirramento da pobreza, das instabilidades apresentadas pelo capitalismo contemporâneo. As noções de vulnerabilidade e risco social além da função ideológica que desempenham, na medida em que podem obscurecer o caráter político do conteúdo de classe aos quais se referem, apresentam ainda um caráter instrumental, considerando que a complexidade dos processos sociais é reduzida a indicadores e mapas de pobreza e risco. Isto faz com que as políticas sociais e protetivas sejam estruturadas de modo a transfigurar as expressões coletivas da "questão social" como demandas individuais, com investimento em ações que desenvolva o capital social e humano dos trabalhadores pobres, precarizados" (Oliveira, 2014, p. 156).

Por fim, as categorias proteção, promoção, inclusão e integração social desempenham papel organizador na arquitetura normativa da política de assistência social, orientando a definição de objetivos institucionais e a estruturação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. A noção de proteção social constitui eixo estruturante do Sistema Único de Assistência Social, articulando as ações voltadas à prevenção de riscos, à garantia de seguranças socioassistenciais e ao enfrentamento

de violações de direitos (Azevedo, 2026).

Conforme atesta Alvarenga (2012), estes conceitos foram assimilados e tornaram-se orientadores da PNAS de modo não homogêneo ou consensual. Ademais, sua entronização no campo normativo da política de assistência social não obedeceu a uma leitura profunda e consistente dos autores que teorizam acerca desses conceitos. Segundo a autora, de fato, a incorporação desses conceitos se deu muito em função de estar em voga em outras políticas sociais com a saúde, conforme destacamos, a educação, os direitos da criança e do adolescente.

No campo da assistência social termos considerados antiquados, obsoletos e pejorativos como carência, necessitados, desamparados são substituídos por termos e noções que são considerados mais apropriados à nova conjuntura da sociedade em que os antigos problemas relacionados às relações de classe, às demandas do trabalho industrial assalariado estariam supostamente superados, requisitando novas formas de abordagem, como a própria noção de risco e vulnerabilidade, empoderamento, desenvolvimento, capacidades, território, entre outros.

> Diante da intensificação das contradições da sociabilidade burguesa, há o investimento de intelectuais acadêmicos e dos organismos internacionais em formular conceitos e orientações que legitimem um novo modelo de proteção social, mais adequado às instabilidades da acumulação capitalista, direcionado ao enfrentamento de vulnerabilidades sociais e riscos sociais, que evidenciam as incapacidades de alguns segmentos da população (Oliveira, 2014, p. 50).

É neste terreno, que nos anos 2000, os organismos internacionais e/ou agências multilaterais passa a dar ênfase também à "teoria do risco social", que tanto quanto à perspectiva da terceira via reproduz a "visão conservadora, a ideia de naturalização da forma de organização social corrente e a noção de triunfo do capitalismo" (*IDEM*, p. 42).

Sabemos que o uso desses conceitos está amplamente consolidado no campo da Política de Assistência Social (PAS), seja nos documentos normativos, seja na linguagem cotidiana adota por profissionais, gestores e até mesmo pela população beneficiária. E, mais que isso, reconhecemos que termos como vulnerabilidade e risco já tem organicidade na estrutura de fluxos e no campo simbólico, no entanto, não podemos abrir mão de refletirmos sobre seu significado para disputarmos a direção social na forma como eles operam no SUAS, de modo que não percamos de vista as causas estruturais do processo de empobrecimento, da desigualdade social, dos sistemas de opressões como as que envolvem racismo, sexismo e desigualdade de gênero, etarismo, capacitismo entre outros. Precisamos também cuidar para que tais noções não ensejem perspectivas naturalizadoras e mistificadoras da realidade da população nos territórios.

Feitas essas reflexões, vamos tratar mais detidamente do SUAS. De acordo com Sposati,

> O SUAS não é um programa federal [...] não é uma linha de financiamento de CRAS [...] é uma racionalidade política que inscreve o campo de gestão da assistência social, uma das formas de proteção social não contributiva, como responsabilidade do Estado a ser exercida pelos três entes federativos que compõem o poder público brasileiro [...] De fato há um importante avanço na proposta de sistematização do SUAS (2006, p. 111-112).

De fato, o SUAS é uma inovação tanto no campo conceitual como na estruturação e efetivação da assistência social. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o

Sistema Único de Assistência Social (SUAS) configuram-se como marcos fundamentais no sentido de conferir legitimidade e institucionalidade à assistência social neste país, como política pública, já que historicamente padeceu, e em larga medida ainda padece de uma crônica cultura da benesse, da caridade, da filantropia, da concessão de favores etc. Resultam de lutas intensas que tensionam e dinamizam o formato e o lugar que a assistência social ocupa no campo da proteção social brasileira.

A implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um marco fundamental na regulamentação da política de assistência social e crucial para o seu reconhecimento como política pública de proteção social. Resultado de um amplo processo de construção sócio-histórica, a implementação do SUAS visa estabelecer um padrão de gestão descentralizado que supere a histórica centralização, fragmentação e descontinuidade que historicamente marcaram a política de assistência social brasileira.

Quadro 01 - Princípios e Diretrizes do SUAS



Fonte: elaboração própria, 2026.

A seguir vamos trazer traçar algumas reflexões considerando as diretrizes do SUAS.

Matricialidade sociofamiliar

Assumindo a tendência das políticas sociais nos últimos tempos, a PNAS estabelece a matricialidade sociofamiliar como diretriz do SUAS, com o objetivo de superar a fragmentação das ações, que historicamente marcara as ações da área, tendo como centro de sua intervenção o grupo familiar e não por segmento (criança/adolescente, idoso, gestante etc.). Isso implicaria em que programas, projetos, serviços e ações de assistência social tenham centralidade na família.

> A centralidade da família é garantida à medida que na Assistência Social, com base em indicadores das necessidades familiares, se desenvolva uma política de cunho universalista, que em conjunto com as transferências de renda em patamares aceitáveis se desenvolva, prioritariamente, em redes socioassistenciais que suportem as tarefas cotidianas de cuidado e que valorizem a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2005, p. 26).

A ênfase na família supera em larga medida a concepção tradicional da família monoparental, abarcando as variedades de situações que os diversos grupos familiares contemporâneos vêm consolidando. Portanto, suplanta a definição do modelo ideal de família, reconhecendo os múltiplos fatores (econômicos, sociais, políticos e culturais), que vêm trazendo novas conformações às famílias e os "conflitos" e "crises" daí decorrentes. Sobretudo, essa centralidade é defendida como mecanismo de proteção social de primeira ordem, de manutenção e "recuperação" de vínculos afetivos.

Assim, compreendemos que existem avanços, sobretudo no que diz respeito à ampliação na concepção de família e a tentativa de superar a histórica fragmentação das ações, marcadas pela segmentação a partir de grupos de prioridades, como: crianças, jovens, idosos, mulher etc. Entretanto, é necessário explicitar que essa tendência de formular e executar políticas públicas com centralidade na família é um movimento que pode assumir a tendência de transferência da responsabilidade da proteção social para as famílias.

A família como núcleo de proteção social e de sustentabilidade não pode significar a reprodução de tradicionais expectativas em relação ao papel da família na sociedade. A NOB/SUAS destaca: "a família é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social" (NOB/SUAS, 2005, p. 19).

O texto da PNAS dá outros indicativos importantes.

> O grupo familiar pode ou não se mostrar capaz de desempenhar suas funções básicas. O importante é notar que esta capacidade resulta não de uma forma ideal e sim de sua relação com a sociedade, sua organização interna, seu universo de valores, entre outros fatores, enfim, do estatuto mesmo da família como grupo cidadão. Em consequência, qualquer forma de atenção e\ ou, de intervenção no grupo familiar precisa levar em conta sua singularidade, sua vulnerabilidade no contexto social, além de seus recursos simbólicos e afetivos, bem como sua disponibilidade para se transformar e dar conta de suas atribuições (PNAS, 2005, p. 20).

A PNAS reconhece que as diversas expressões da "questão social" (violência doméstica, trabalho infantil, desemprego etc.) são expressões da "relação da família com a sociedade", mas explicita que as famílias precisam ter "*disponibilidade para se*

transformar e dar conta de suas atribuições". Entendemos que o papel da família como espaço protetivo e de manutenção de vínculos é de suma importância, mas ela não pode assumir o polo mais pesado desse pêndulo.

Para Mioto (2008), com a crise do Estado de Bem-Estar Social, processou-se a adoção de uma "solução familiar" para a proteção social. A autora destaca o retrocesso no paradigma da proteção social, quando esta passa a ser vista como responsabilidade de um ator fundamental, a família, configurando a redescoberta da "autonomia" familiar, justificando a redução da dependência dos indivíduos em relação aos serviços públicos do Estado.

Antes de "responsabilizar" a família pela proteção social de seus membros, por sua "autonomia" e "sustentabilidade", é preciso reconhecer o pertencimento de classe dessas famílias, bem como compreendê-la como sujeito social de direitos, respeitando suas singularidades e sem isolá-las das relações sociais mais amplas, que determinam, em primeira instância, as expressões da "questão social" que atualmente identificamos.

Descentralização político-administrativa e territorialização

A PNAS define a descentralização político-administrativa como diretriz organizativa do SUAS. Tal definição ratifica o artigo 5º da LOAS e sistematiza as bases organizativas da operacionalização dessa descentralização a partir do pacto federativo entre União, estados e municípios. Essa normatização garante, em termos legislativos, a cada esfera de governo, o poder de coordenar, formular e cofinanciar, além de monitorar, avaliar e sistematizar informações no âmbito da assistência social. Preconiza uma

> descentralização efetiva com transferência de poder de decisão, de competências e de recursos, e com autonomia das administrações dos microespaços na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução, monitoramento, avaliação e sistema de informação das ações definidas, com garantias de canais de participação local. Pois, esse processo ganha consistência quando a população assume papel ativo na reestruturação (PNAS, 2005, p. 28).

Passa-se a considerar o Município como unidade básica tanto de execução como de planejamento de políticas públicas. Nesta direção, o SUAS pauta-se em estruturar-se "ampliando e ressignificando o atual sistema descentralizado e participativo" (PNAS, 2005, p. 5).

A descentralização político-administrativa é uma importante conquista democrática, mas ela não pode ser reduzida à mera transferência de responsabilidades para os municípios, transformando-se em uma espécie de "prefeiturização" das ações públicas no âmbito social (Soares,1998). O repasse de responsabilidades considerando a heterogeneidade dos municípios brasileiros pode implicar na impossibilidade de oferta de serviços e proteção social, na medida em que não contam com a fonte de recursos para isso, ou revestem de uma intensa precarização e estruturas improvisadas para as unidades públicas de atendimento.

Na perspectiva assumida pela PNAS, este princípio ancora-se na constituição de um pacto federativo entre os diferentes entes federados. O referido pacto preconiza a corresponsabilização da União, estado e municípios, com comando único das ações em

cada esfera de governo. Isso deve implicar em um reordenamento entre o poder público central e os poderes locais, além de dever evitar a sobreposição de ações.

De acordo com o desenho institucional e normativo do SUAS, compete ao governo federal um papel financiador e normatizador, dotando-se o poder municipal da incumbência de execução, monitoramento e avaliação das ações e serviços.

A descentralização conjugada à territorialização deve possibilitar não apenas uma maior autonomização dos municípios, como também consolidar um novo paradigma para a política, uma vez que fomenta o respeito às diversidades regionais, às particularidades dos milhares de municípios brasileiros e, ainda, pode favorecer uma aproximação efetiva da população aos processos decisórios de formulação e execução de programas, projetos e serviços de assistência social, a partir das demandas locais.

A perspectiva territorial assume centralidade na formulação e implementação de políticas públicas, demonstrando a necessidade de adentrar as realidades peculiares de cada unidade administrativa, que é o município, visto que o território é importante ator na produção social de realidades coletivas (Koga; Nakano, 2006). Indica também, positivamente, a possibilidade de maior acesso da população na execução e controle de tais políticas.

A abordagem territorial explícita na PNAS é expressão de uma perspectiva inovadora no campo das políticas públicas, que converge para a consideração dos múltiplos fatores sociais, econômicos, políticos e culturais que marcam os territórios. Essa abordagem se dá em duas direções. Uma delas caracteriza os grupos territoriais a partir da categorização dos municípios em pequeno porte 1, pequeno porte 2, médio porte, grande porte e metrópoles; outra que define o mapeamento e a localização dos "equipamentos sociais" em territórios "vulneráveis" e "de risco".

Além da categorização dos municípios a partir do contingente populacional, o texto da PNAS apresenta uma dimensão territorial ampliada, superando perspectiva restritamente geográfica, "concebendo-a como 'espaço habitado', fruto da interação entre os homens, síntese de relações sociais" (Couto, Yazbek, Raichelis, 2010, p. 51).

Precisamos atentarmos para que a definição de territórios vulneráveis não é menos não acabem reproduzindo preconceitos, estigmas, segregação. Outra questão importante sobre a territorialização apontada pelas autoras citadas é que as ditas "vulnerabilidades sociais" dos usuários da política de assistência social não têm origem na

Você sabia?

Os Fundos de Assistência Social Devem ser constituídos como unidade orçamentária e gestora subordinado ao Órgão responsável pela Política de Assistência; nos fundos devem ser alocados as receitas e executadas as despesas relativas ao conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social; devem ser inscritos no CNPJ, na condição de Matriz gerenciado pelo Órgão responsável pela Política, sob orientação e controle dos Conselhos Municipais.
Com a nova regulamentação do SUAS (LOAS, PNAS, NOBs), consolida-se um modelo assentado na lógica do cofinanciamento, que se estrutura em pisos de proteção social (básica e especial) e em repasses de fundo a fundo, de forma regular e automática, a partir de planos de ação e prestação de contas, onde se tem por base, o pacto federativo, com definição de competências dos entes das esferas de governo. Esses princípios de gestão organizam as ações por tipos de proteção, níveis

de complexidade, abrangência de território, considerando regiões e porte de municípios, na tentativa de viabilizar um sistema descentralizado e participativo em todo o território nacional (BRASIL, 2009).

dinâmica local, mas em processos estruturais, ainda que as singularidades e particularidades dos territórios impactem de forma também decisiva na vida da população.

Nesta mesma direção, é preciso considerar que os efeitos sociais da segregação e da 'guetificação' dos territórios a convivência entre grupos e classes sociais heterogêneos e os diferentes usos e contra-usos da cidade. Tais processos são contrários a valores como universalidade e igualdade da acessibilidade e contradizem os valores de universalidade e heterogeneidade dos espaços públicos (Idem).

A dimensão territorial que ancora a organização do SUAS visa possibilitar uma oferta de serviços mais próximos aos cidadãos. Ou seja, no seu no próprio espaço territorial da vida cotidiana dos sujeitos da população que demanda os serviços, superando a histórica distância entre as populações dos bairros mais pobres e as instituições públicas.

Conceito-chave

O **cofinanciamento** no SUAS significa o financiamento compartilhado da política de assistência social entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, conforme previsto na LOAS, na PNAS/SUAS 2004, na NOB/SUAS 2005 e 2012, no ordenamento jurídico do FNAS, na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, entre outros. "O cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios eventuais, no que couber, e o aprimoramento da gestão da política de assistência social no SUAS se efetuam por meio de transferências automáticas entre os fundos de assistência social e mediante a locação de recursos próprios nesses fundos nas 3 (três) esferas de governo" (Brasil, 2011)

Novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil

No campo da assistência social, a relação entre o Estado e sociedade civil não é nova. Em verdade, a imbricada relação Estado/filantropia é uma marca histórica nessa área. A PNAS destaca a necessidade de articulação do Estado com a sociedade civil para a constituição do que denomina de rede de proteção socioassistencial, em que seja garantida a "primazia da responsabilidade do Estado" e a atuação da sociedade civil como "parceira", indispensável.

> A nova relação público e privado deve ser regulada, tendo em vista a definição dos serviços de proteção básica e especial, a qualidade e o custo dos serviços, além de padrões e critérios de edificação. Neste contexto, as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social, não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas como cogestoras e corresponsáveis em garantir direitos dos usuários da assistência social (PNAS, 2005, p. 31).

Sem dúvidas, o SUAS é um marco legal para regulação dessa relação, que ao longo de um extenso período foi nebulosa. Mas, precisa ser acompanhada de uma padronização na organização dos serviços que as "enti-

dades de assistência" social vêm "ofertando" ao público usuário. A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009 visa garantir um padrão para os serviços que atendam os requisitos qualificadores do SUAS, de modo que, os serviços oferecidos pelas entidades conveniadas acompanhem parâmetros de qualidade compatível com as determinações das normativas que disciplinam a operacionalização da PAS.

É fundamental que a possibilidade de constituição da rede socioassistencial com entidades não-estatais não acentue tendências de transferência de responsabilidades pública para a sociedade civil. Yazbek (1995) chama atenção para o processo refilantropização da "questão social", que no cerne do projeto neoliberal corresponde ao incentivo e fomento do campo filantrópico como prestador de serviços sociais para enfrentamento à questão social.

Não podemos perder de vista o papel preponderante dos Conselhos de Assistência Social que tem a função de cadastrar as entidades de assistência social. É fundamental que essas instâncias atuem firmemente e com transparência no processo de credenciamento das entidades, de modo a garantir fina consonância com os princípios, diretrizes e padrões do SUAS.

Controle social e o desafio da participação popular/cidadão usuário

É inconteste o fato de que a garantia legal do controle social e da participação popular nas políticas sociais brasileiras é um ganho civilizatório das lutas de variados movimentos sociais e políticos, sobretudo aqueles que dinamizaram o movimento constituinte. Essa garantia é ainda mais valiosa quando se considera a histórica centralização, burocratização e autoritarismo com que o Estado brasileiro sempre formulou e executou políticas públicas até a Constituição Federal de 1988.

No campo específico da política de assistência social, essa diretriz, associada à descentralização político-administrativa e o comando único em cada esfera de governo, é um aspecto normativo imprescindível para solidificar a implementação do SUAS dentro das possibilidades democráticas que existem.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) destaca que o controle social que se reclama para área tem sua concepção advinda da Constituição Federal de 1988 e é o "instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado do SUAS" (PNAS, 2005, p. 34). Os espaços privilegiados para o exercício dessa participação popular e desse controle social são os Conselhos e as Conferências.[7]

O termo controle social é "ambíguo", conforme ressalta Correia (2004). Segundo a autora, na base dessa "ambiguidade" encontram-se duas concepções distintas de Estado. Pode significar controle do Estado sobre a sociedade ou controle da sociedade sobre o Estado. Esta última é a concepção vigente na PNAS. Tais acepções se vinculam aos diferentes matizes teóricos que problematizam a relação entre a sociedade civil e o Estado.

A garantia formal de instâncias de controle social, como Conselhos e Conferências,

7 Os conselhos paritários, no campo da assistência social, têm como representação da sociedade civil os usuários ou organizações de usuários, entidades e organizações de assistência social (instituições de defesa de direitos e prestadoras de serviços), trabalhadores do setor. Têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (artigo 17 e 18 da LOAS).

é primordial, ainda que não sejam suficientes. Tais mecanismos de participação popular e controle social são frágeis, passíveis de processos de cartorização, e podem tornar-se estruturas engessadas, desempenhando papéis meramente burocráticos.

> os espaços de controle social, através desse modelo representativo e restrito, tendem a reproduzir os mesmos impasses da democracia representativa, isto é, o distanciamento das massas e das suas reais necessidades, a corrupção, a representação de interesses pessoais e privados, a burocratização etc. (Paiva, Rocha, Carraro, 2010, p. 251).

É preciso muita luta e atuação contundente – inclusive de qualificação e capacitação de conselheiros – para que a existência dessas instâncias não se reduza à mera formalidade burocrática, com vistas à comprovação legal dos requisitos para cofinanciamentos, ao invés de espaços dinâmicos de participação efetiva.

Financiamento

Quando se assume o financiamento como eixo estruturante do SUAS, admite-se a necessidade de manter uma base legal, contínua e permanente, visando superar a histórica descontinuidade, fragmentação, imprecisão, incerteza e dispersão nas formas de financiamento da área. É muito conhecido o fato de a assistência social ter sido sempre a política de seguridade social com base de financiamento mais instável e de menor relevo, e que muitas vezes não contou com uma pasta e um orçamento exclusivo. Quem na área nunca ouviu a expressão: “a assistência social é a prima pobre da seguridade social” ?

Além de estereotipada e preconceituosa, essa compreensão é resultado de uma história marcada pelo descaso, pela inobservância da própria LOAS e pela fragilidade na constituição do sistema de seguridade social consignado na CF/1988, já que esta não definia uma hierarquia entre as três políticas: previdência, assistência social e saúde. A construção simbólica e material da política de assistência social como uma política “para pobres” (também igualmente preconceituosa e estigmatizadora) responde a tendências históricas na formação social brasileira, mas o pacto federativo que sustenta o SUAS, bem como a definição de parâmetros e normas técnicas para o seu financiamento visa enfrentar essas deturpações e garantir que a política de assistência social tenha segurança institucional e financeira.

Essa base de financiamento definida na PNAS é assegurada através dos fundos de assistência social nas três esferas de governo, sendo o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) o responsável pelo repasse de recursos na modalidade fundo a fundo para cofinanciamento de serviços, programas e projetos nos Estados e municípios, além do financiamento dos benefícios, que se dá de forma direta aos beneficiários.

Apesar dos avanços jurídico-normativos na definição das responsabilidades federativas, inclusive em relação ao cofinanciamento, sua materialização permanece atravessada por conflitos e dificuldades. Determinadas características do federalismo brasileiro impõem desafios ao financiamento compartilhado das políticas sociais, entre as quais se destacam as desigualdades regionais e a contradição entre a concentração da arrecadação tributária e da gestão das finanças públicas no âmbito federal e a descentralização político-administrativa de sua implementação. Esse cenário é agravado pelo ajuste fiscal permanente, que incide sobre os entes subnacionais por meio do subfinanciamento das políticas sociais descentralizadas e dos pactos de refinanciamento das dívidas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Especialmente a partir

Figura 03 – Síntese do SUAS



Fonte: elaboração própria com auxílio de inteligência artificial, 2026

de 2003, esses processos de renegociação têm imposto encargos significativos às finanças subnacionais, restringindo sua capacidade de assegurar recursos suficientes e continuados para as políticas sociais (CapacitaSUAS, 2023).

A lógica do ajuste fiscal permanente impõe grandes desafios à garantia do financiamento do SUAS. Temos acompanhado investidas de austeridade para retirar recursos das políticas sociais e/ou inviabilizar a recomposição de seus orçamentos. A Política de assistência social não passa imune a esse processo.

Uma questão de grande relevância nos últimos anos tem sido a lógica das emendas parlamentares. Estudos tem demonstrado como as emendas parlamentares têm fomentando uma espécie de "sequestro do orçamento público". Na política de assistência social, as emendas vem constituindo parte do orçamento, fora do escopo do pacto federativo de cofinanciamento que tratamos. Ainda que viabilize recursos, as emendas ferem o padrão de financiamento consignado nas normativas da PAS é incompatível com a lógica clientelista/eleitoreira que pode acompanhar o repasse de emendas.

Figura 02 – Financiamento do SUAS



Fonte: Elaboração própria, com auxílio de inteligência artificial, 2026.

Desafios e lutas no campo do financiamento:

- Recomposição orçamentária para a Função 08, sobretudo para os serviços socio-assistenciais, e a aprovação da PEC do financiamento da Política de Assistência Social;
- Investimentos massivos na ampliação de Unidades públicos, com estrutura compatível com as necessidades da população, inclusive avançando na estruturação de espaços inclusivos e anticapacitistas que viabilizem o acesso e permanência de pessoas com deficiência.
- Definição de novos parâmetros para o cofinanciamento com base no custo dos serviços e nas realidades territoriais e , a partir destes, as repactuações entre os entes federativos;
- A ampliação dos recursos precisa considerar a ampliação do público demandantes dos programas, projetos, benefícios e serviços do SUAS em função da Pandemia de COVID 19 e a ampliação dos processos de desproteção social, aliados às contrarreformas recentes.
- A realização de concurso público para todas/os as/os trabalhadores/as do SUAS, de modo a atendar os parâmetros da NOBRH e dos processos recentes de ampliação do público da política em questão.
- Implementação do Plano de Cargos e Carreiras para trabalhadoras e trabalhadores do SUAS, com salários compatíveis com pisos definidos legalmente.
- A garantia da aplicabilidade dos recursos, de modo que as equipes da gestão sejam capacitadas para execução orçamentária correta; O que pressupõe investimento sistemático do Estado no assessoramento e capacitação de gestores/as e trabalhadoras/es dos municípios.
- A aplicabilidade dos recursos, de modo que as equipes da gestão sejam capacitadas para execução orçamentária correta, o que demanda investimento sistemático do Estado no assessoramento e capacitação de gestores/as e trabalhadoras/es dos municípios.
- Definição de pisos específicos para constituição de coordenadorias de enfrentamento ao racismo, atendimento aos povos tradicionais e agenda anticapacitista;
- A revisão da renda per capta para acesso ao BPC, de modo a contemplar mais famílias;
- A constituição de um programa de Renda Básica de Cidadania e, como etapa intermediária, a definição de um índice de correção anual automática dos benefícios do Programa Bolsa Família.

Síntese da Unidade

Nessa unidade retomamos aspectos centrais do processo de regulamentação do direito à assistência social, com seu reconhecimento constitucional como política de seguridade social. Vimos como o processo de aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social foi desafiador dada a ofensiva neoliberal já em curso no país e que impôs restrições à sua consolidação de forma mais abrangente.

Tratamos detalhadamente do processo de normatização e institucionalização do Sistema Único de Assistência Social e da importância da constituição de um sistema de gestão descentralizado e participativo para a política de assistência social no Brasil. Compreendemos as seguranças afiançadas, bem como os diferentes níveis de proteção social: Básica e Especial.

No dedicamos a entender diretrizes centrais do SUAS, como: a matricialidade sociofamiliar, descentralização político-administrativa e territorialização e as novas bases para as relações entre Estado e sociedade civil. Refletimos sobre a importância e avanços de cada uma dessas diretrizes, mas também probletizamos algumas tendências que elas apontam.

Além disso, ao refletirmos sobre conceitos centrais das normativas e consolidados no cotidiano do SUAS – vulnerabilidade, risco, autonomia e a compreensão de pobreza – ponderamos sobre a origem, o sentido e direção político e ideológica que envolvem tais conceitos e acerca da necessidade de problematizarmos seu uso indiscriminado sem reflexão sobre como isso vai impactar nas análises, atendimentos e acompanhamentos de sujeitos e famílias nos territórios.

Marcos normativos do SUAS

- Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei nº 8.742/1993
- Nova Redação da Loas – Lei nº 12.435/2011
- Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004)
- Norma Operacional Básica do SUAS – NOB-SUAS (2005 e 2005)
- Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS - 2006);
- Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009)

ATIVIDADES PARA REFLEXÃO E APRENDIZAGEM

Questão conceitual e analítica 1

Defina o SUAS como sistema de Gestão, apontando as seguranças afiançadas e os níveis protetivos. A partir do texto e das reflexões em aula, analise limites e possiblidades na garantia das seguranças previstas.

Questão conceitual e analítica 2

A partir das diretrizes que foram discutidas, faça uma análise sobre as principais tendências e desafios para consolidar os avanços normativos.

Questão conceitual e analítica 3

Vimos que alguns conceitos centrais da política de assistência social brasileira merecem atenção e reflexão crítica. A partir do texto, das discussões em aula e da sua experiência cotidiana, apresente suas considerações sobre vulnerabilidade e risco.

Para assistir - Aulas, cursos, lives e palestras

- Constituição Cidadã (TV Senado)
- Aulas do Curso de Especialização do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) sobre formação social brasileira; crise do capital e limites da cidadania no Brasil; Seguridade Social; https://www.cfess.org.br/pagina/view/41/curso-de--especializacao-em-servico-social-cfess-abepss-uern-funcitern#videoaulas
- Webinários da Rede SUAS sobre fundamentos da Assistência Social
- Aulas do CapacitaSUAS sobre organização do SUAS

Para assistir: Documentários, séries e filmes

- Documentário Menino 23;
- 12 anos de escravidão
- Quanto Vale ou é por quilo
- Que horas ela volta
- Ilha das Flores
- Bacurau
- Documentário Luiz Gama: A Luta Pelo Direito no Brasil da Escravidão - Episódio 1.

Para ouvir

- Podcast do Ipea sobre proteção social
- Café da Manhã (Folha): episódios sobre Constituição, cidadania e políticas sociais
- ANFIP Podcast

Literatura e outras linguagens

- Quarto de despejo - Carolina Maria de Jesus
- Torto Arado - Itamar Vieira Júnior
- O avesso da pele - Jeferson Tenório

Para explorar

- Portal do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
- Rede SUAS.
- Conselho Nacional de Assistência Social.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Biblioteca Digital do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social.
- Site do GSUAS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E DOCUMENTOS TÉCNICO/NORMATIVOS DO MÓDULO I

ALVARENGA, Mirella Souza. *Risco e vulnerabilidade: razões e implicações para o uso na Política Nacional de Assistência Social*. 2012. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

ARANTES, Rosária Batista. *A assistência social e a execução do financiamento pela Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas) de Goiânia (GO): de 2013 a 2016*. 2017. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.

AZEVEDO, Darana Carvalho de. *Entre princípios e normativas operacionais: sincretismo e reconfiguração de sentidos na política de assistência social*. 2026. 269 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2026.

BARBOSA, Rosangela Nair de Carvalho. Questão social. In: MATOS, Maurílio Castro de; BERNARDO, Maria Helena de Jesus; VELOSO, Renato; OLIVEIRA, Debora Lopes de; SOUZA, Rodriane de Oliveira (org.). *Dicionário crítico do Serviço Social na saúde*. 1. ed. eletrônica. Uberlândia: Navegando Publicações, 2024. p. 338–343.
BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.
BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social e trabalho no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2016.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social no Brasil: um direito entre a originalidade e o conservadorismo*. Brasília, DF: Letras Livres/Editora UnB, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. As forças de apoio e de oposição à primeira proposta de regulamentação da assistência social no Brasil. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. *Conflitos de interesses e a regulamentação da política de assistência social*. Brasília, DF: NEPPOS/CEAM/UnB, 2002. (Cadernos do CEAM, n. 11).

BOSCHETTI, Ivanete. Ofensiva do capital sobre o Estado, os direitos e as políticas sociais. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (ed.). *Tendências mundiais da crise do capital e ofensiva conservadora*. Brasília, DF: CFESS, 2026. p. 97–119.

BRESCIANI, Maria Stella Martins. *Londres e Paris no século XIX: o espetáculo da pobreza*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

CORREIA, Maria Valéria da Costa. Que controle social na política de assistência social? *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 77, mar. 2004.

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. *Praia Vermelha: Estudos de Política e Teoria Social*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 145–165, 1997.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas et al. *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2010.

ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Boitempo, 2010.

FERREIRA, Gracyelle Costa. "Trabalhadores do Brasil": Estado-nação, raça, eugenia e política social. In: GAMA, Andréa de Sousa; MATOS, Maurílio Castro de (org.). *50 anos de neoliberalismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2024. p. 101–126. Disponível em: https://morula.com.br/wp-content/uploads/2025/03/50AnosNeoliberalismo_Ebook_25FEV2025.pdf. Acesso em: 9 ago. 2026.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. *Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. São Paulo: Cortez, 2005.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. *Temporalis*, Brasília, DF: Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS), ano 2, n. 3, 2. ed., p. 9-32, jan./jul. 2004.

JESUS, Carolina Maria de. *Quarto de despejo: diário de uma favelada*. São Paulo: Ática, 2020.

KOGA, Dirce; NAKANO, Kazuo. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 85, p. 98–108, 2006.
MIOTO, Regina Célia Tamaso. Família e políticas sociais. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (org.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

MOURA, Clóvis. *Dialética radical do Brasil negro*. São Paulo: Anita Garibaldi, 1994.
OLIVEIRA, Karine Noronha de. *A vulnerabilidade social como narrativa da proteção social na era do capital financeiro: fundamentos teóricos e históricos da argumentação dos organismos internacionais*. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

PAIVA, Beatriz; ROCHA, Mirela; CARRARO, Dilceane. Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 250–259, jul./dez. 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. *SER Social*, Brasília, DF, n. 20, p. 63–84, 2009. DOI: https://doi.org/10.26512/ser_social.v0i20.12767.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Centralização e exclusão social: duplo entrave à política de assistência social. *SER Social*, Brasília, DF, n. 3, p. 119–133, jul./dez. 1998.
SILVA, Ana Paula Procopio da. Relações raciais, trabalho e políticas sociais no Brasil: apontamentos básicos para uma reflexão antirracista. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 23, e03362303, 2025.

SILVA, Mossicleia Mendes da. O Plano Brasil sem Miséria e a modernização conservadora da política de assistência social. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 18, n. 2, e33888, 2019.

SILVA, Mossicleia Mendes da; BITTENCOURT, Júlia Barcelos; SANTOS, Jackeline Novaes dos. "Questão social" no Brasil: racismo estrutural e superexploração do trabalho. *SER Social*, Brasília, DF, v. 25, n. 52, p. 138–157, jan./jun. 2023.
SOARES, Laura Tavares Ribeiro. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1998.

SPOSATI, Aldaíza et al. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. São Paulo: Cortez, 2008.

TORRES, Iraildes Caldas. *As primeiras-damas e a assistência social: relações de gênero e de poder*. São Paulo: Cortez, 2002.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo: Cortez, 2009.

Legislação

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. *Decreto nº 1.313, de 17 de janeiro de 1891*. Estabelece providências para regularizar o trabalho dos menores empregados nas fábricas da Capital Federal. Rio de Janeiro, 1891.

BRASIL. *Decreto nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919*. Regula as obrigações resultantes dos acidentes no trabalho. Rio de Janeiro, 1919.

BRASIL. *Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923*. Cria, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os respectivos empregados. Rio de Janeiro, 1923.

BRASIL. *Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850*. Estabelece medidas para a repressão do tráfico de africanos no Império. Rio de Janeiro, 1850.

BRASIL. *Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro, 1850.

BRASIL. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Brasília, DF: Presidência da República, 1993.

BRASIL. *Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011*. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris: ONU, 1948.

Documentos técnicos e normas do SUAS

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004*. Aprova a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Brasília, DF: CNAS, 2004. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/antigos/resolucao-cnas-no-145-de-15-de-outubro-de-2004. Acesso em: 9 ago. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005*. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS). Brasília, DF: CNAS, 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006*. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS). Brasília, DF: CNAS, 2006.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009*. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF: CNAS, 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf. Acesso em: 9 ago. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012*. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS). Brasília, DF: CNAS, 2012. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em: 9 ago. 2026.

MÓDULO II

A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NO SUAS

"QUANDO SOMOS ENSINADOS QUE A SEGURANÇA ESTÁ NA SEMELHANÇA, QUALQUER TIPO DE DIFERENÇA PARECE UMA AMEAÇA." (BELL HOOKS)

UNIDADE 1

PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA: OBJETIVOS, FUNÇÕES, PÚBLICO E O TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS.

Objetivos de aprendizagem:

- Conceituar proteção social básica no âmbito da PNAS e identificar seus os objetivos;
- Identificar as funções da política de assistência social: preventiva, protetiva e proativa;
- Definir e distinguir os níveis de proteção social previstos na PNAS;
- Conhecer o público da PSB; e compreender a interseccionalidade: interações e marcadores sociais nas vidas das pessoas nas escalas de hierarquias, produzindo opressões que relacionam-se entre si, se sobrepõem.
- Identificar os objetivos do Trabalho Social com Famílias.

Ao longo desta unidade, serão mobilizadas competências relacionadas à capacidade de:

- Assimilar o conceito de proteção social no âmbito da PNAS, bem como relacionar as funções da política de assistência social: preventiva, protetiva e proativa à perspectiva de proteção social consignada na PAS;
- Reconhecer o público da PSB e correlacionar à interação dos marcadores sociais no âmbito da análise interseccional;
- compreender os objetivos do trabalho social com famílias identificando seus princípios ético-políticos;

Nesta unidade

Nesta Unidade vamos trabalhar a Proteção Social Básica no SUAS, refletindo sobre seus objetivos e funções, seu Público e as vulnerabilidades que são objeto de atenção. Ao dialogarmos sobre o público, vamos partir de uma perspectiva que apreende os sujeitos da política numa perspectiva unitária da exploração e opressões na sociedade capitalista, entendendo a condição de classe, a questão racial, de gênero, sexismo, de deficiência e geracional como marcadores sociais que acentuam a condição de precarização e aviltamento de vida, trabalho e acesso à proteção social desses sujeitos. Refletiremos, ainda, sobre o Trabalho Social com Famílias, compreendendo os valores ético-políticos que devem direcioná-lo, problematizando possíveis tendências familistas.

Ao pensarmos a Proteção Social Básica (PSB), estamos tratando do nível mais elementar da proteção social no SUAS e cuja função se relaciona à dimensão preventiva e sociopedagógica da política de assistência social, visando à promoção dos sujeitos da política ao acesso aos serviços e benefícios socioassistenciais e demais direitos protetivos.

> Enquanto parte de um sistema que trata de necessidades sociais, individuais e coletivas, cabe ao SUAS garantir a Proteção Social Básica (PSB) como um conjunto de serviços, programas, projetos, benefícios que visa prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (MDS, 2017, p. 33).

Sob uma perspectiva crítica, PSB constitui-se como um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios destinados à garantia de seguranças socioassistenciais e ao atendimento das necessidades sociais produzidas pelas desigualdades inerentes à sociabilidade capitalista, ainda que as normativas não enfoquem o debate das classes sociais. Sua intervenção orienta-se pelo fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, pelo desenvolvimento das potencialidades dos sujeitos e pela ampliação das condições de acesso a direitos sociais.

Conforme o marco normativo e institucional da política de assistência social, portanto, a PSB tem função: protetiva, preventiva e proativa. A seguir podemos enten-

Conceito-chave

O **caráter preventivo** tem por objetivo a prevenção e redução do impacto das vicissitudes sociais e/ou naturais relacionadas ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família, assim como referentes aos laços afetivos e relacionais. Requer, portanto, a antecipação de situações de risco por meio do conhecimento prévio do território e das famílias, das demandas sociais e dos níveis de desproteção social a que estão expostos aqueles que vivem em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, entre outras).
O **caráter protetivo** consiste em centrar esforços nas intervenções que visam a apoiar, amparar, resguardar, defender e garantir o acesso das famílias e seus membros aos seus direitos.
O **caráter proativo** é aquele que antecipa ou impede a ocorrência de situações de vulnerabilidade ou risco social. A atuação

proativa deve intervir em situações que impõem obstáculos ao acesso aos direitos. Ela é primordial para que se materializem as ações preventivas e protetivas (MDS, 2017, p. 33).

der melhor cada uma delas.

Embora seja definida normativamente como uma proteção de caráter preventivo, protetivo e proativo, essas dimensões devem ser compreendidas em suas determinações históricas e em suas contradições. Isso porque a atuação da política de assistência social (PAS) se realiza em um contexto marcado pela restrição de direitos, pela precarização das condições de vida e pela crescente responsabilização das famílias pela gestão da reprodução social. Assim, compreender o significado dessas dimensões exige situá-las no movimento contraditório da política social no capitalismo contemporâneo, reconhecendo tanto suas possibilidades de proteção quanto seus limites estruturais, o que não significa dizer que podemos abrir mão de lutar pela ampliação dos direitos inerentes ao sistema socioassistencial do SUAS.

Precisamos compreender também, que a PAS não pode ser enquadrada numa espécie de mito salvacionista, como se ela pudesse resolver todas as mazelas e demandas sociais de uma sociedade que produz desigualdade. Assim, seu horizonte precisa ser sempre ampliar o acesso a direitos e a profunda articulação com outras políticas de proteção social.

> O horizonte que se põe é o de romper com a separação do SUAS entre benefícios e serviços, e a construção, de fato e de direito, dos vínculos institucionais no processo de gestão de benefícios e serviços, sobretudo, pela expansão do PAIF. Estas afirmativas não têm o sentido de inibir benefícios, mas sim, afirmar a necessidade de expandir os serviços socioassistenciais (...) (MDS, 2017, p.33).

Conforme definição Constitucional e sua ratificação na Lei Orgânica de Assistência Social, a assistência social será destinada a quem dela necessitar. Historicamente, essa determinação tem revelado interpretações que visam acentuar um caráter focalista e seletivo para a PAS, ainda que a perspectiva radicada na Constituição não seja estritamente essa. Podemos partir da compreensão que a definição mais precisa do direito à assistência social é seu caráter não contributivo, mas não devemos endossar cortes de hiperfocalização na pobreza. Sobretudo, pela perspectiva de universalização do acesso aos direitos sociais e da própria dimensão proativa que explicitamos acima.

Mauriel (2008) chama atenção para a influência de organismos multilaterais como Banco Mundial e a ONU, por exemplo, e as tendências neoliberais sobre a norma-

tização da política de assistência social brasileira que trazem tendências para o escopo da PNAS e a própria LOAS na direção de transformar a assistência social em uma política de alívio à pobreza. Como toda política social está em permanente disputa nessa sociabilidade, precisamos disputar os sentidos e direção política para que esse campo protetivo não seja reduzido à mera função administrativa da miséria e extrema pobreza.

Conforme Azevedo (2026), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) reafirma a assistência social como um espaço estratégico de enfrentamento da pobreza, atribuindo-lhe o objetivo de contribuir para a erradicação da fome, por meio da articulação entre transferência de renda, trabalho social e iniciativas de geração de renda. Embora reconheça a importância da integração dessas dimensões, o documento recupera o discurso da promoção da inserção produtiva como eixo privilegiado da intervenção estatal.

Tal orientação evidencia a centralidade conferida às estratégias de inclusão pelo trabalho, em detrimento de uma reflexão mais ampla sobre os mecanismos de proteção ao trabalho e sobre as determinações estruturais que produzem o desemprego, a precarização e a superexploração da força de trabalho no capitalismo. Desse modo, privilegiam-se ações de caráter promocional, enquanto permanecem secundarizadas as articulações com políticas capazes de enfrentar as formas de exploração e insegurança social inerentes às relações sociais vigentes.

Com isso procuramos assinalar que a PAS, embora tenha papel central no enfrentamento da pobreza, não pode se restringir a essa função, já que sua previsão constitucional é de uma política de seguridade social. Por outro lado, não se pode imputar à PAS a responsabilidade pelo enfrentamento do desemprego e da precarização do trabalho, pois isso exige outras políticas estruturais como o próprio direito ao trabalho formalizado e à previdência social.

A revisão da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), publicada em 2012, expressa o amadurecimento institucional acumulado ao longo dos oito anos posteriores à aprovação da PNAS. Em sua apresentação, o documento destaca a ampliação do acesso a direitos como dimensão indispensável para a efetivação da proteção social, articulando-a ao trabalho social, à oferta continuada de serviços socioassistenciais e à transferência de renda. Nessa direção, reconhece que o enfrentamento das situações de pobreza, vulnerabilidade e risco pessoal e social depende da integração dessas estratégias, afirmando que, sem essa articulação, a proteção social torna-se insuficiente.

Apesar desse avanço normativo, a ênfase na ampliação do acesso a direitos não elimina as contradições que permeiam a política de assistência social, que podem acentuar uma atuação sob a perspectiva de focalização das ações e pela persistente desvinculação entre proteção social e políticas estruturantes de garantia do trabalho e da seguridade social.

Feitas essas reflexões, passemos à definição da PNAS sobre o público da política de assistência social e, na sequência, especificamente o da PSB.

> Constitui o público usuário da Política de Assistência Social cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferencia-

> das de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. [...]
>
> A proteção social básica [...] destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras (BRASIL, 2005, p.34).

Conforme viemos tratando desde o início, no Brasil, as determinações do racismo estrutural, da superexploração do trabalho e da desigualdade de gênero se imbricam na conformação da questão social. Isso significa que a população negra e, sobretudo, as mulheres negras compõem as camadas mais empobrecidas e em condições de vida e trabalho mais precarizadas.

Conforme Akotirene (2019), a interseccionalidade se constitui como categoria crítico-metodológica que permite apreender como raça, classe e gênero operam de forma indissociável, portanto, evidenciando as opressões estruturais que atingem as mulheres negras, estas que compõem público majoritário da política de assistência social.

Compreender a intersecionalidade do sistema de exploração e dos sistemas opressivos permite uma apreensão mais completa da realidade dos sujeitos que acessam e demandam a política de assistência social e possibilita planejar intervenções que considerem que essas múltiplas determinações fomentam situações de vulnerabilidade e risco com características específicas. Ademais, as mulheres negras – em função das diversas opressões a que historicamente estão submetidas – estão mais suscetíveis à desproteção social. Conforme Gonzalez (2020), a imbricação entre racismo e sexismo produz efeitos violentos sobre a mulher negra em particular, produzindo formas de subordinação e discriminação peculiares.

Para aprofundar

Na perspectiva da divisão em níveis protetivos as situações de violência doméstica são objetos de intervenção e acompanhamento da Proteção Social Especial. Mas, é evidente que a Proteção Social Básica tem papel fundamental na prevenção e enfrentamento à violência doméstica e outras formas de violência contra a mulher. O caderno de orientação técnica vol. 3: Trilha para prevenção da violência doméstica e familiar contra as mulheres é um material que merece ser estudado de modo a aprofundar o entendimento do fenômeno e ensejar ações e estratégias no âmbito do PAIF. Na sequencia um breve resumo das estratégias indicadas no caderno.

Para pensar

Em 2025, 84,04% das famílias tinha a mulher como responsável, o que representa um aumento de 2,64 pontos percentuais na proporção de responsáveis mulheres em relação a 2023 (MDS, 2025). Como você analisa esse dado?

Para Andrade (2021, p. 172), uma vez que a pobreza é inerente ao modo de produção capitalista, a desigualdade social está intrinsecamente relacionada com a desigualdade racial na sociedade brasileira, tendo "a subordinação de raça interna à luta de classes" como principal legado a escravidão.[8]

Silva (2025, p. 4) é assertiva ao apontar que "o lugar de pauperismo ocupado pelas populações negras no Brasil e as barragens sociais condicionadas pelo racismo estrutural são questões em curso na atualidade que impactam negativamente o acesso aos direitos na forma de políticas sociais públicas". Nessa direção, as discriminações institucionais e interpessoais, reproduzidas cotidianamente, constituem elementos estruturantes das relações sociais e, por isso, configuram-se como mediações fundamentais tanto para a compreensão quanto para o enfrentamento das desigualdades sociorraciais que atravessam a totalidade da vida social. É no âmbito dessas determinações contraditórias que se articulam as relações raciais, as dinâmicas do trabalho e as políticas sociais, evidenciando como a produção e a reprodução das desigualdades de classe, raça e gênero se expressam nas formas de proteção e de regulação social (Idem).

> [...] constata-se que a conjunção do racismo com o sexismo produz sobre a mulher negra uma espécie de asfixia social com desdobramentos negativos sobre todas as dimensões da vida [...]. o trabalho doméstico ainda é, desde a escravidão negra no Brasil, o lugar que a sociedade racista destinou como ocupação prioritária das mulheres negras. Nele, ainda são relativamente poucos os ganhos trabalhistas e as relações caracterizam pelo servilismo. Em muitos lugares, as formas de recrutamento são predominantemente neo-cravistas, em que meninas são trazidas do meio rural, sob encomenda, e submetidas a condições sub-humanas no espaço doméstico (Carneiro, 2011, p.127-128)

A desigualdade de gênero e a diversidade sexual precisam ser profundamente problematizadas e apreendidas por todos que fazem a PAS acontecer. Uma política cujo público majoritário é mulher não pode prescindir de pautar seriamente as implicações das desigualdades de gênero para o acesso aos direitos e a reprodução da desigualdade social no Brasil. Ademais, é preciso sempre questionar possíveis tendências para reprodução de papeis de gênero, para que a própria política não acentue dispositivos de opressão generificados.

Além de menores salários, as mulheres ocupam os trabalhos mais precários e ainda acumulam a sobrecarga do trabalho doméstico e do cuidado.

> As mulheres são as principais, senão exclusivas, prestadoras de cuidados. A atual organização social do cuidado é baseada em um modelo de cuidado familiar que se sustenta no trabalho não remunerado das mulheres e cada família resolve como pode, geralmente comprometendo o tempo e o bem-estar das mulheres, com limitada ou inexistente solidariedade entre os demais membros da família." (Vieceli e Teixeira, 2024, p. 31)

Para pensar

Você já parou para pensar que as mulheres são as maiores responsáveis pelo cumprimento das condicionalidades dos programas de transferência monetária? Já refletiu sobre como essa condição pode reproduzir papeis de gênero e aumentar a sobrecarga das mulheres?

8 É importante frisar que não entendemos o racismo como mera condição de um passado escravista-colonial ou apenas como legado. O racismo é estrutural e absolutamente imbricado ao capitalismo sendo uma relação social determinante na conformação da sociedade brasileira.

Conceito

O conceito de minorias sociais diz respeito a grupos que, no interior de uma determinada sociedade, encontram-se em posição de subalternização, vulnerabilidade e desigualdade no acesso ao poder político, econômico e simbólico. Portanto, a determinação de minoria não está relacionada à dimensão numérica da população, mas às relações históricas e estruturais de dominação, discriminação e exclusão social que limitam o exercício pleno de direitos.

Boas práticas

A construção de grupos de debates e reflexões com as famílias, incentivando a participação dos homens nesses espaços, para dialogar sobre a necessidade de divisão de responsabilidades quanto ao acompanhamento das condicionalidades. Essas atividades podem ser realizadas em articulação intersetorial com as secretarias de educação e saúde.

Quando falamos de diversidade sexual e da importância da visibilidade, respeito e inclusão da LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais) estamos partindo da compressão de que esses segmentos, que podemos também chamar de minorias sociais , historicamente enfrentam opressões, discriminação e marginalização imposta.

Almeida (2018) assinala que diversidade de gênero vem significando, no âmbito do debate público brasileiro, “todos os fatos que se relacionam às pessoas trans: suas identidades, seus pontos de vista, suas condições de vida, seus direitos, as violações desses direitos e, também, as violências as quais podem ser (e muitas vezes são) submetidas”. Assim, o próprio uso da expressão “diversidade” já designa em si um posicionamento ético-político uma vez que remete à multiplicidade e à divergência, positivando-se implicitamente a divergência de características. “Ele tem sido utilizado, portanto, como ferramenta política de oposição ao sexismo presente nas relações sociais” (Almeida, 2018, p.03).

Apreender essa população como público da PAS é também compreender a intersecção de múltiplas opressões que violam direitos e inviabilizam o seu reconhecimento como cidadãos. A vulnerabilidade social vivenciada pela população LGBT — lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais — e seu reconhecimento como público da política de Assistência Social relacionam-se às experiências de preconceito, discriminação e violação de direitos que atravessam diferentes esferas da vida social.. Entre os impactos desses processos na vida desses sujeitos observa-se, com frequência,

> a fragilização e/ou rompimento dos vínculos familiares usuários dos serviços da Proteção Social Especial, tais como o PAEFI e o Serviço de Acolhimento, as famílias e os indivíduos que vivenciam violações de direitos em decorrência de

> orientação sexual, resguardando o respeito à heterogeneidade, potencialidades e valores das famílias e de seus membros. Essa população tem especificidades que demandam políticas públicas e ações afirmativas visando o combate à exclusão, o enfrentamento da homofobia e a transfobia, além de garantir a promoção da cidadania LGBT (MDS, 2017, p41-42).

No âmbito da PSB, a intervenção deve estar fundamentada no compromisso com a promoção da igualdade entre mulheres e homens, no reconhecimento e respeito à diversidade de orientações sexuais e identidades, bem como na garantia da igualdade de oportunidades. Esses princípios expressam o compromisso ético-político da política de assistência social com o enfrentamento das múltiplas formas de discriminação e desigualdade que incIdem sobre os sujeitos e condicionam seu acesso aos direitos.

A proteção social no Brasil, nos anos recentes, tem avançado também no reconhecimento da necessidade de incorporar e alcançar as populações originárias/tradicionais através dos serviços públicos.

> Uma característica marcante de algumas comunidades ou populações tradicionais são os modos de vida específicos, os valores e as tradições que guardam e precisam ser respeitadas no trabalho social a ser desenvolvido. Garantir políticas sociais voltadas para as comunidades indígenas e quilombolas, por exemplo, e o acesso dessas populações aos serviços públicos e às garantias constitucionais apresenta-se como um importante desafio na proteção social brasileira. Além da promoção e valorização das peculiaridades étnicas e da diversidade cultural, a diretriz de territorialização é relevante para se planejar o trabalho social com essas comunidades (MDS, 2017, p. 40)

A condição de deficiência também se configura como um marcador de exclusão social, uma vez que numa sociedade capitalista, onde a capacidade para o trabalho é central para garantia do acesso ao mercado de trabalho, o capacitismo e outras formas de estigma e discriminação colocam as pessoas com deficiência em condição de desigualdade e opressão.

A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência define, em seu artigo 2º, pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em

Conceito

O capacitismo é o preconceito e a discriminação estrutural contra pessoas com deficiência, fundamentado na ideia de que corpos e mentes sem deficiência são o padrão ideal. o termo faz referência à origem dessa discriminação na pressuposição de que pessoas com deficiência são incapazes – de estudar, trabalhar, se relacionar, construir família etc. (CFESS, 2025).

Conceito

Segundo a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI), acessibilidade é a possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida.

Nota explicativa

O orçamento expressa o planejamento financeiro das funções de gestão e das ações ofertadas à população (prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais).
Tem elaboração obrigatória pelos municípios, estados, Distrito Federal e União, sendo regulamentado por Lei Orçamentária Anual (LOA).

interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas (Brasil, 2015).

Na PSB, o acompanhamento a pessoas com deficiência passa tanto pelo BPC, como por outras ações que envolvem os serviços de acompanhamento e convivência familiar. A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (MDS, 2009) prevê que, para aquelas famílias com presença de pessoas com deficiência, que vivenciam situações de risco social, devem ser ofertados serviços de convivência e fortalecimento de vínculos nos equipamentos públicos ou no domicílio, articulados com o PAIF e com a oferta dos benefícios monetários (MDS, 2017).

A garantia de acessibilidade nos espaços públicos, ainda que esteja prevista em várias normativas, não é uma realidade generalizada nas unidades de assistência social. Pelo contrário, as ainda frágeis e precárias instalações desses espaços figuram como um dos grandes desafios para o SUAS.

Nos últimos anos, o SUAS ganhou profunda capilaridade nos municípios brasileiros, com aumento do número de unidades públicas de assistência social, tanto de Proteção Social Básica, como de Proteção Social Especial. O aumento do número de unidades não significa, necessariamente, que a infraestrutura reflita as determinações normativas e avancem na conformação de um SUAS compatível com as reais necessidades da população.

Infelizmente, ainda existem muitas estruturas precárias e recursos humanos limitados (cujas relações e condições de trabalho são também precarizadas). Ambientes inadequados, condições de acessibilidade muito restritas ou inexistentes, meios de comunicação e transporte restritos ou inexistes, inexistência ou pífias condições para garantia de sigilo profissional para os profissionais de nível superior que gozam dessa prerrogativa, improvisação de instalações estão entre as questões mais visíveis.

A garantia de acessibilidade exige compromisso político e garantia orçamentária. Como sabemos, o orçamento público não é uma mera peça técnica, mas um espaço de profundas disputas em torno do acesso ao fundo público. A estruturação dos serviços socioassistenciais com garantia de acessibilidade – inclusive com tradutores de libras – exige que sejam feitas escolhas políticas em torno do orçamento público para efetivar os investimentos necessários para que barreiras de acesso sejam superadas.

Para pensar e discutir

No cotidiano dos serviços, você identifica barreiras de acesso para pessoas com deficiência? Qual impacto disso na garantia de direitos?

Boas práticas

Identifique se no seu território existem movimentos ou coletivos de pessoas com deficiência que possam realizar atividades nos serviços com experiências sensoriais para aprofundamento da compreensão sobre barreiras de acesso e articule a realização dessas atividades.

Nota explicativa:

O etarismo é o preconceito, estereótipo e discriminação direcionados a pessoas com base na idade cronológica. São produtos de estruturas sociais, econômicas e culturais que desvalorizam a velhice em função de uma dada ideia de produtividade e juventude compatível com a ordem capitalista.

Os idosos também ocupam lugar importante como sujeitos da política de assistência social, sobretudo aqueles cuja vida foi marcada por trabalhos precários e informais, o que inviabiliza o acesso á previdência social e empurra esses sujeitos para a busca pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC). Outros serviços de PSB também são de suma importância para população idosa, uma vez que o etarismo, como fenômeno potencializado por uma sociabilidade que descarta a força de trabalho envelhecida e cultua a eterna juventude, produz estimas, exclusão e isolamento, podendo inclusive fomentar violação, negligência e abandono.

O processo de envelhecimento tem determinações sociais, históricas, políticas e culturais. Assim como a população idosa não é um todo homogêneo, o envelhecer também é marcado por profundas diferenças que são determinadas pela condição de classe, raça e gênero. Isso significa que nem toda pessoa idosa pode acessar serviços médicos, tratamento, acolhimento e vivência familiar e comunitária. O próprio direito ao envelhecimento tem cor.

Segundo os dados do PNAD/IBGE, 53,6% da população brasileira é negra, mas apenas 48% da população idosa brasileira é negra. Se o processo de envelhecimento é natural, as condições e o acesso a direitos são históricos e sociais, portanto, não é efetivamente igual para todos. No acesso à proteção social não é diferente.

> envelhecimento e a velhice como etapa da vida são processos biopsicossociais, uma vez que mesmo o ritmo, duração e efeitos do envelhecimento fisiológico reportam a diferenças relacionadas a fa-

> tores socioeconômicos, psicológicos, genético-biológicos, dentre outros. E o critério de classe é aquele capaz de diferenciar o envelhecimento e, ao mesmo tempo, homogeneizar, se não para uma classe inteira, pelo menos para frações de cada classe, os problemas que enfrentam, pela vivência de situações comuns (Teixeira, 2017, p.32).

Uma análise comparativa que podemos traçar em relação ao acesso às políticas de proteção social é a justaposição entre assistência social e previdência social. Como é sabido, o BPC é um benefício socioassistencial que tem uma definição de renda per capta como critério de acesso. Por outro lado, a previdência social, no caso de aposentadorias e pensões, para exemplificar, somente se acessa por contribuição prévia. Assim, trabalhadores com histórico de melhores empregos (formalizados) são os que conseguem acessar a previdência social, enquanto o BPC se destina a quem não conseguiu contribuir para previdência social, o que indica um histórico de inserção precária e informal no mercado de trabalho.

Dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2025) evidenciam que a informalidade incide de forma mais intensa sobre a população negra, expressando a persistência das desigualdades raciais no mercado de trabalho brasileiro. Entre as mulheres negras, a taxa de informalidade alcança 49%, enquanto entre os homens negros corresponde a 42%, revelando que a dimensão racial se articula às desigualdades de gênero na conformação das condições de inserção laboral. Essa realidade dialoga com a análise de Gonzalez (2020), para quem as mulheres negras ocupam uma posição particular na divisão social, sexual e racial do trabalho, submetidas a formas mais intensas de exploração decorrentes da imbricação entre classe, raça e gênero. A autora evidencia que os estereótipos raciais e de gênero operam como mecanismos de naturalização da subalternização da população negra e da destinação das mulheres negras às ocupações mais precárias e desvalorizadas. Nesse sentido, afirma: “Menor negro só pode ser pivete ou trombadinha, pois filho de peixe, peixinho é. Mulher negra, naturalmente, é cozinheira, faxineira, servente, trocadora de ônibus ou prostituta” (GONZALEZ, 2020, p. 69, grifo nosso). A contundência dessa formulação explicita como o racismo estrutura expectativas sociais e oportunidades de trabalho, reproduzindo hierarquias que restringem o acesso da população negra a ocupações socialmente valorizadas e protegidas.

Desse modo, levando em consideração as reflexões que já traçamos sobre como a proteção social no Brasil foi sendo construída tendo como condição o acesso formal ao mercado de trabalho e, o fato da população negra historicamente está alijada desses trabalhos, também podemos afirmar a existência de iniquidades sociorraciais no acesso á proteção social.

Ademais, as idosas negras enfrentam as mazelas da imbricação de gênero, raça e classe, pois muitas ainda precisam continuar trabalhando e também acumulam várias funções do cuidado e do trabalho doméstico.

Andrade e Pereira (2019) atestam que o público do CRAS é constituído, em sua maioria, por mulheres negras, pessoas idosas as quais não tiveram oportunidades de participar de ações afirmativas que lhes garantisse priorização, centralidade das ações, considerando a interseccionalidade de questões de gênero e raça.

Para refletir

É importante pensar que, no âmbito dos serviços socioassitenciais da PSB, o trabalho com idosos não pode ser reduzido a estratégias recreativas. Tais processos não podem ser a única via de trabalho com esses grupos, sob o risco de contribuir com a infantilização da pessoa idosa e perda do potencial de trabalho que valorize suas histórias de vida, experiências pretéritas e a reflexão crítica sobre seus direitos e cidadania. Também é fundamental a doação de estratégias de trabalho que fomentem vivências e trocas intergeracionais.

2.1 TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS

Conforme assinalamos, a família tem centralidade para as estratégias de trabalho social na política de assistência social brasileira. Também apontamos que a PNAS (2004) avança ao demarcar a família na perspectiva do matriciamento, na tentativa de superar a histórica fragmentação que vigorava no campo da assistência social, na famosa divisão por segmentos – criança, idoso, gestante etc. Ademais, traz importantes demarcações quanto a heterogeneidade das formações familiares no Brasil e as relações familiares como espaço de contradição e conflito.

Nos anos 2000 o retorno do debate sobre o Trabalho Social com Famílias (TSF) é marcado, substancialmente, pela questão da direcionalidade e da finalidade do trabalho a ser empreendido com as famílias tanto no âmbito da produção acadêmica, como nos debates e documentos que giravam em torno da elaboração PNAS e do SUAS.

> Tal questão se expressa através da abordagem de alguns aspectos, dentre os quais se destacam: a assistência social como direito universal de cidadania em contraposição à assistência social concebida como ajuda pública ou como o acesso ao direito pela lógica do risco; a perspectiva emancipatória em oposição à perspectiva disciplinadora; e a tensão entre diferentes concepções de família e de incorporação da família na política social (MDS, 2016, p. 11)

Historicamente, as ações na esfera da assistência social foram marcadas por profundas vias moralizadoras, policialescas, higienistas e de vigilância do comportamento para enquadramento das famílias. Conforme apontado na citação acima, as normativas que seguem a aprovação constitucional da assistência social como direito de seguridade social, sobretudo a partir dos anos 2000, tentam avançar para suplantar essas tendências. Entretanto, esse processo é marcado por disputas e pela própria lógica neoliberal que incide nas racionalidades e organização dos serviços, alternando entre o familismo e o controle dos pobres.

A família sempre foi considerada espaço privado de proteção social, mas a ofensiva neoliberal acentua as vias familistas no sentido de responsabilizar as famílias pelas próprias provisões, cuidados e proteção social de seus membros. Quando pensamos em matricialidade sociofamiliar no SUAS devemos garantir que o núcleo familiar seja considerado em sua integralidade, vínculos, conflitos e também suas potencialidades. No entanto, isso não pode significar remeter a elas funções que extrapolem suas possi-

bilidades.

No âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o Trabalho Social com Famílias (TSF) é definido da seguinte forma:

> Conjunto de procedimentos efetuados a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo, com a finalidade de contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas, unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade – que se constitui em um espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, com o objetivo de proteger seus direitos, apoiá-las no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário, a partir do reconhecimento do papel do Estado na proteção às famílias e aos seus membros mais vulneráveis. Tal objetivo materializa-se a partir do desenvolvimento de ações de caráter "preventivo, protetivo e proativo", reconhecendo as famílias e seus membros como sujeitos de direitos e tendo por foco as potencialidades e vulnerabilidades presentes no seu território de vivência." (Brasil, 2012b:11)

O TSF deve se pautar em fundamentos ético-políticos que estão no cerne da perspectiva de direito social que se deve garantir na política de assistência social. Vejamos.

- Reconhecimento das famílias como sujeitos de direitos, e não como objetos de tutela, controle ou responsabilização individual por suas condições de vida.
- Centralidade da proteção social e da garantia de direitos, compreendendo que as situações vivenciadas pelas famílias decorrem de determinações sociais, econômicas, políticas e culturais mais amplas, e não de falhas morais ou individuais.
- Respeito à diversidade das configurações familiares, reconhecendo as múltiplas formas de organização das famílias existentes na sociedade brasileira e combatendo visões normativas baseadas no modelo de família nuclear tradicional.
- Valorização da autonomia, do protagonismo e da participação social dos usuários, entendendo-os como sujeitos capazes de interpretar sua realidade, formular demandas e participar dos processos decisórios que afetam suas vidas.
- Compromisso com o enfrentamento das desigualdades e discriminações, considerando as determinações de classe, raça/etnia, gênero, geração, deficiência, orientação sexual e território que atravessam as experiências familiares.
- Fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários sem responsabilização das famílias pela proteção social, reafirmando o papel do Estado na provisão de seguranças sociais e na sustentação das condições necessárias à reprodução da vida.
- Defesa da dimensão coletiva do trabalho social, superando abordagens centradas exclusivamente no atendimento individualizado e favorecendo processos participativos, comunitários e de construção de direitos.

Figura 04 – Síntese dos Fundamentos ético-políticos do TSF



Fonte: Elaboração própria, com auxílio de inteligência artificial, 2026.

Os fundamentos da TSF, nas normativas vigentes para a política de assistência social brasileira, adotam uma perspectiva que busca deslocar o trabalho com famílias de práticas conservadoras e familistas para uma abordagem fundada na proteção social pública, na cidadania e nos direitos sociais. Contudo, permanecem tensões entre essa orientação e a própria centralidade atribuída às famílias na gestão das vulnerabilidades sociais, especialmente em um contexto de retração da proteção social estatal e de intensificação das responsabilidades familiares na reprodução social.

Há, portanto, duas dimensões fundamentais para o TSF: a própria família – como sujeito central e protagonista – e o Estado, sendo este aquele que deve prover a proteção social, ainda que se reconheça a importância da família como ente protetor. No entanto,

> Utilizar metodologia de trabalho social com famílias que, de fato, abordem de forma dialética e articulada assuntos internos e externos à família, sem

> hipertrofiar um dos polos e sem cair em modelos psicossociais individualizantes – ou seu oposto, os generalistas de transformação social –, sem soluções práticas para o dia a dia, considerando que a família traz questões de conflito, sofrimento, sobrecargas e sentimentos de impotência, dentre outras formas de impactos das necessidades não satisfeitas por uma sociedade excludente e desigual nas relações familiares (Teixeira, 2016, p. 38-39).

O TSF ainda que precise considerar a singularidade das questões internas das famílias, seus conflitos, contradições e potencialidades, não pode prescindir de articulá-las ao contexto de desigualdade social, das implicações do racismo estrutural, da desigualdade de gênero, do etarismo, do capacitismo e da LGBTfobia. "A família encontra-se dialeticamente articulada com a estrutura econômica, política, social e cultural na qual está inserida, não é uma instituição privada, isolada do contexto social" Ademais, avançar na direção contrária às lógicas que imputam relativização das responsabilidades da família pelos seus problemas e soluções é cada vez mais fundamental em contexto de ofensiva ultraconservadora.

Assim, especialmente nas situações de famílias em situação de "vulnerabilidade e risco" não se pode "superestimar a capacidade de se autoproverem de cuidados, de resolverem com os próprios recursos problemas que demandam intervenção pública com serviços, programas e projetos de enfrentamento" (Teixeira, 2016, p. 39). Não podemos cair na armadilha de individualizar a responsabilidade pela superação da condição de vulnerabilidade através de uma narrativa que foca noções subjetivistas para a "resiliência", como se o enfrentamento das condições precárias de vida e trabalho, bem como violências, opressões e desigualdades pudessem ser superadas por "força de vontade".

Para fixar

O grupo familiar pode ou não se mostrar capaz de desempenhar suas funções básicas. O importante é notar que esta capacidade resulta não de uma forma ideal e sim de sua relação com a sociedade, sua organização interna, seu universo de valores, entre outros fatores, enfim, do estatuto mesmo da família como grupo cidadão. Em consequência, qualquer forma de atenção e, ou, de intervenção no grupo familiar precisa levar em conta sua singularidade, sua vulnerabilidade no contexto social, além de seus recursos simbólicos e afetivos, bem como sua disponibilidade para se transformar e dar conta de suas atribuições (Brasil, 2005ª, p. 32).

De acordo com as orientações técnicas do PAIF (2012), "o acompanhamento familiar consiste em um conjunto de intervenções, desenvolvidas de forma continuada, a partir do estabelecimento de compromissos entre famílias e profissionais". Tais compromissos devem ser decididos conjuntamente entre a(s) família(s) e o(s) profissional(is) sobre a necessidade de acompanhamento familiar e precisam está registrados em construção conjunta de um Plano de Acompanhamento Familiar. "No Plano devem constar os objetivos a serem alcançados, a previsão de mediações periódicas, a inserção em ações do PAIF, buscando a superação gradativa das vulnerabilidades vivenciadas (MDS, 2012, vol.2, p.54)".

Os fundamentos ético-políticos do Trabalho Social com Famílias na PNAS assen-

tam-se no reconhecimento das famílias como sujeitos de direitos, na valorização da diversidade familiar, na promoção da autonomia e da participação social, no enfrentamento das desigualdades e discriminações e na reafirmação da responsabilidade estatal pela proteção social. Nessa direção, o trabalho social busca superar abordagens moralizantes e disciplinadoras, orientando-se pela garantia de direitos e pelo fortalecimento das capacidades de proteção social das famílias, sem desconsiderar as determinações estruturais que produzem vulnerabilidades e riscos sociais.

Portanto, somente a partir desse movimento é possível estabelecer objetivos e projetar ações que incidam em diferentes planos de relações. Nesse sentido, propõe-se a projeção e a definição de ações profissionais dentro de uma perspectiva tridimensional, contemplando: a) o campo da avaliação, articulação e proposição de políticas e serviços sociais com vistas a produzir mudanças significativas no âmbito dos territórios onde as famílias vivem, no acesso à cidade e a seus bens culturais; b) o campo do planejamento e gestão onde se busca interferir na organização e na qualidade dos serviços disponíveis, para que possam atender as necessidades das famílias e não funcionem como mais uma fonte de estresse para elas; c) o campo do atendimento direto na perspectiva de construir com as famílias novas formas de relações familiares, que as levem a viver e conviver melhor. A partir da definição dos campos onde as ações profissionais devem incidir, projetam-se as ações necessárias para atender aos objetivos propostos (Idem).

Marcos normativos do SUAS

- Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei nº 8.742/1993
- Nova Redação da Loas – Lei nº 12.435/2011
- Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004)
- Norma Operacional Básica do SUAS – NOB-SUAS (2005 e 2005)
- Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS -2006);
- Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009)

Síntese da Unidade

Nessa Unidade nós detalhamos a Proteção Social Básica no SUAS, refletindo sobre os objetivos e funções e seu Público-alvo. Compreendemos sua importância para capilarização do SUAS nos territórios e como se constitui no nível de proteção social mais elementar, pautado na proteção, prevenção e proatividade para promoção dos sujeitos e garantia de acesso aos serviços socioasisstenciais do SUAS e outras políticas protetivas e direitos sociais.

Fizemos também a apreciação do público da PSB, trazendo uma análise que apreende os sujeitos da política numa perspectiva unitária da exploração e opressões na sociedade capitalista, entendendo a condição de classe, a questão racial, de gênero, de deficiência, geracional e de diversidade sexual como marcadores sociais que acentuam a condição de precarização e aviltamento de vida, trabalho e acesso à proteção social desses sujeitos. Trabalhamos dimensões centrais desses marcadores, na imbricação

que perfazem no público do SUAS.

Estudamos sobre o Trabalho Social com Famílias, compreendendo os valores ético-políticos que devem direcioná-lo e problematizando possíveis tendências familistas, punitivistas, moralizantes e policialescas sobre os modos de vida das famílias. Retomamos as ideias debatidas sobre a matricialidade sociofamiliar para mostrar que a centralidade da família como núcleo organizador dos trabalhos nos serviços e acompanhamento dos benefícios não pode significar responsabizá-las por todas as provisões da proteção social.

QUESTÕES ANALÍTICAS E PARA REFLEXÃO

- Analise o conceito de Proteção Social Básica e sua função no escopo geral do SUAS. Apresente suas reflexões sobre os limites de garantir proteção social apenas com a política de assistência social.
- Com relação ao público da PSB, faça uma correlação entre as questões trazidas no texto sobre a perspectiva unitária da exploração e opressões na sociedade capitalista, entendendo a condição de classe, a questão racial, de gênero, de deficiência, geracional e de diversidade sexual como marcadores sociais e como você observa essas determinações no cotidiano da PSB;
- Pensando no Trabalho Social com Famílias, apresente os principais desafios identificados na unidade em que você trabalha para a garantia da proteção social tendo como base a matricialidade sociofamiliar.

UNIDADE 2

CRAS, ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS DA PSB E AS ATRIBUIÇÕES DO CRAS E DO ÓRGÃO GESTOR MUNICIPAL.

Objetivos de aprendizagem

- Conhecer as funções do CRAS junto ao território e a rede socioassistencial; e como os equipamentos são cofinanciados;
- Distinguir as funções do CRAS das funções do órgão gestor da política de assistência social.
- Apresentar bancos de dados para acesso a informações sobre a rede socioassistencial por municípios e regiões; equipamentos; perfil dos usuários.

Ao longo desta unidade, serão mobilizadas competências relacionadas à capacidade de:

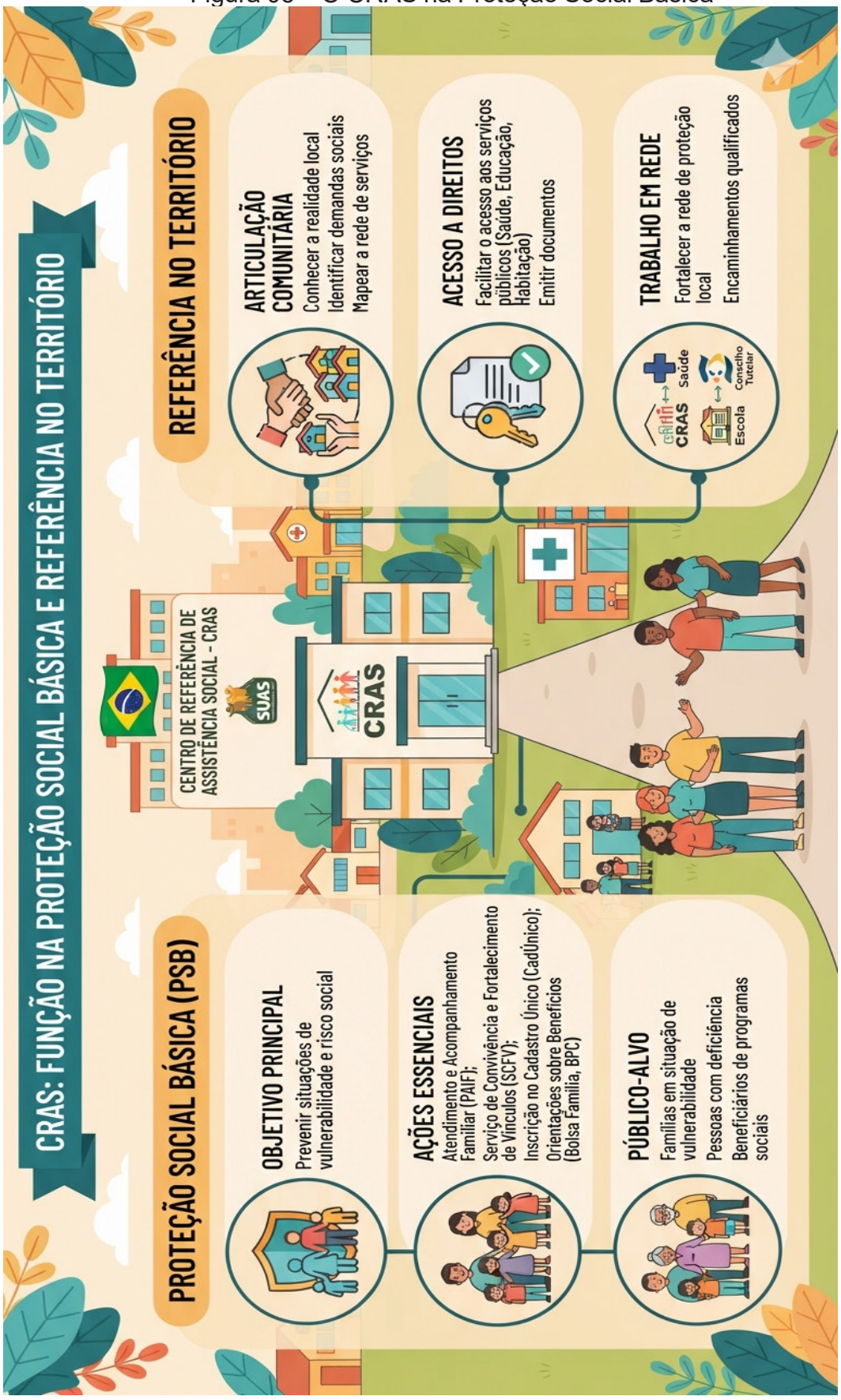
- Diferenciar as funções do CRAS das do órgão gestor, apreendendo os objetivos de cada um;
- Relacionar funções específicas ao CRAS na oferta da PSB;
- Manejar bancos e painéis de dados, mobilizando informações sobre perfil de usuários, rede socioassistencial e dados do SUAS de um modo geral.

Nesta unidade

Nesta Unidade serão apresentadas as principais atribuições do CRAS na oferta da PSB, bem como do órgão Gestor local da Política de Assistência Social, determinando as particularidades de cada um. Veremos que, ao CRAS, compete a oferta e/ou referenciamento e gestão dos serviços da PSB, bem como fornecimento de informações para vigilância socioassistencial e para o órgão gestor. Também trataremos das atribuições do órgão gestor local, bem como apresentaremos bancos e sistemas de dados relevantes para conhecimento sobre perfil dos usuários e rede socioassistencial.

Os CRAS se consolidaram como a "porta de entrada" para a política de assistência social (PAS): o acesso a serviços, benefícios, projetos e ações. Responsável pela execução e referenciando a PSB, é nestas unidades públicas que a política se capilariza nos municípios brasileiros.

Figura 05 – O CRAS na Proteção Social Básica



Fonte: Elaboração própria com apoio de inteligência artificial (2026).

Conceito-chave:

CRAS é a unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social" (Brasil, 2004, p. 35).

Nota explicativa:

ABRANGÊNCIA: Municipal; e em metrópoles e municípios de médio e grande porte a abrangência corresponderá ao território de abrangência do CRAS, de acordo com a incidência da demanda. Tipificação .

Esse é um dos grandes avanços dos marcos normativos do SUAS: a definição de que suas unidades de atendimento, sobretudo os CRASs, estejam localizadas no próprio território, numa perspectiva de descentralizar a execução dos serviços e torná-los de fato um espaço de referência para a população local. Assim, "a implantação do CRAS constitui-se como uma estratégia de descentralização e hierarquização de serviços de assistência social e, portanto, elemento essencial do processo de planejamento territorial e da política de assistência social do município" (BRASIL, 2009a, p. 16).

É preciso apontar que, não raras vezes, os CRASs acabam abrangendo um número muito maior de famílias, a depender do porte dos municípios. Isso evidencia a insuficiência dessas instituições para abarcar todos os territórios, famílias e sujeitos que precisam da PAS. Somada à composição de equipes de referência incompletas, essa realidade pode provocar precarização dos serviços e comprometer a qualidade do trabalho desenvolvido e do alcance da PSB do SUAS.

A Norma Operacional do SUAS de 2012 incorpora e avança a partir da experiência acumulada ao longo de 07 anos da primeira versão da NOB, como sinalizamos. Isto por que, as normativas, assim como toda legislação, não são abstrações estáticas e atemporais. Pelo contrário, elas revelam as mudanças sociais, políticas, culturais e econômicas no tempo histórico, a partir das lutas travadas no seio da sociedade. Assim, a NOB/SUAS (2012) define que: a capacidade de referenciamento de um CRAS está relacionada: I. ao número de famílias do território; II. à estrutura física da unidade; e III. à quantidade de profissionais que atuam na unidade, conforme referência da NOB RH. (NOB, 2012, p. 21).

Essa definição, além de norma técnica, é uma baliza importante para avançar na organização dos serviços socioassistenciais de PSB, na medida em que reconhece as diversas nuances que incIdem sobre a capacidade protetiva e de alcance de uma unidade pública como o CRAS.

É a partir do CRAS que se organizam os serviços socioassistenciais da PSB, sendo, portanto, fundamental para definição dos fluxos, referências e contrarreferências, bem como para nuclear a ação com as entidades de assistência social privadas, cadastradas no Conselho Municipal de Assistência Social, bem como pelas ações intersetoriais com outras políticas.

> Além de ser responsável pelo desenvolvimento do Serviço de Atenção Integral às Família, a equipe do CRAS deve prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência, bem como se articular com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de vigilância da exclusão social na produção, sistematização e divulgação de indicadores da área de abrangência do CRAS, em conexão com outros territórios (Brasil, 2004, p. 35).

Para fixar

Como elementos básicos para a qualidade dos serviços socioassistencias ofertados no CRAS são elencados seu espaço físico, sua identificação e seu horário de funcionamento, com o intuito de superar a visão de assistência como política pobre, e colocá-la no patamar das demais políticas. (BRASL, 2009a)

Considerando a histórica desorganização, a lógica do improviso e a construção político-simbólica e material da política de assistência social como "a prima pobre da seguridade social" – que para além do estereótipo e preconceito que carrega, demarca uma dada concepção do âmbito da assistência social como campo do "não direito", da parca institucionalidade – a previsão dos CRASs, conforme as normativas, é um grande avanço. Mas, precisa efetivamente ter garantido os investimentos públicos e orçamentários suficientes para que não se caia na armadilha de que os CRAS sejam meros espaços com arranjos de estrutura física apenas para atender requisitos para cofinanciamento federal.

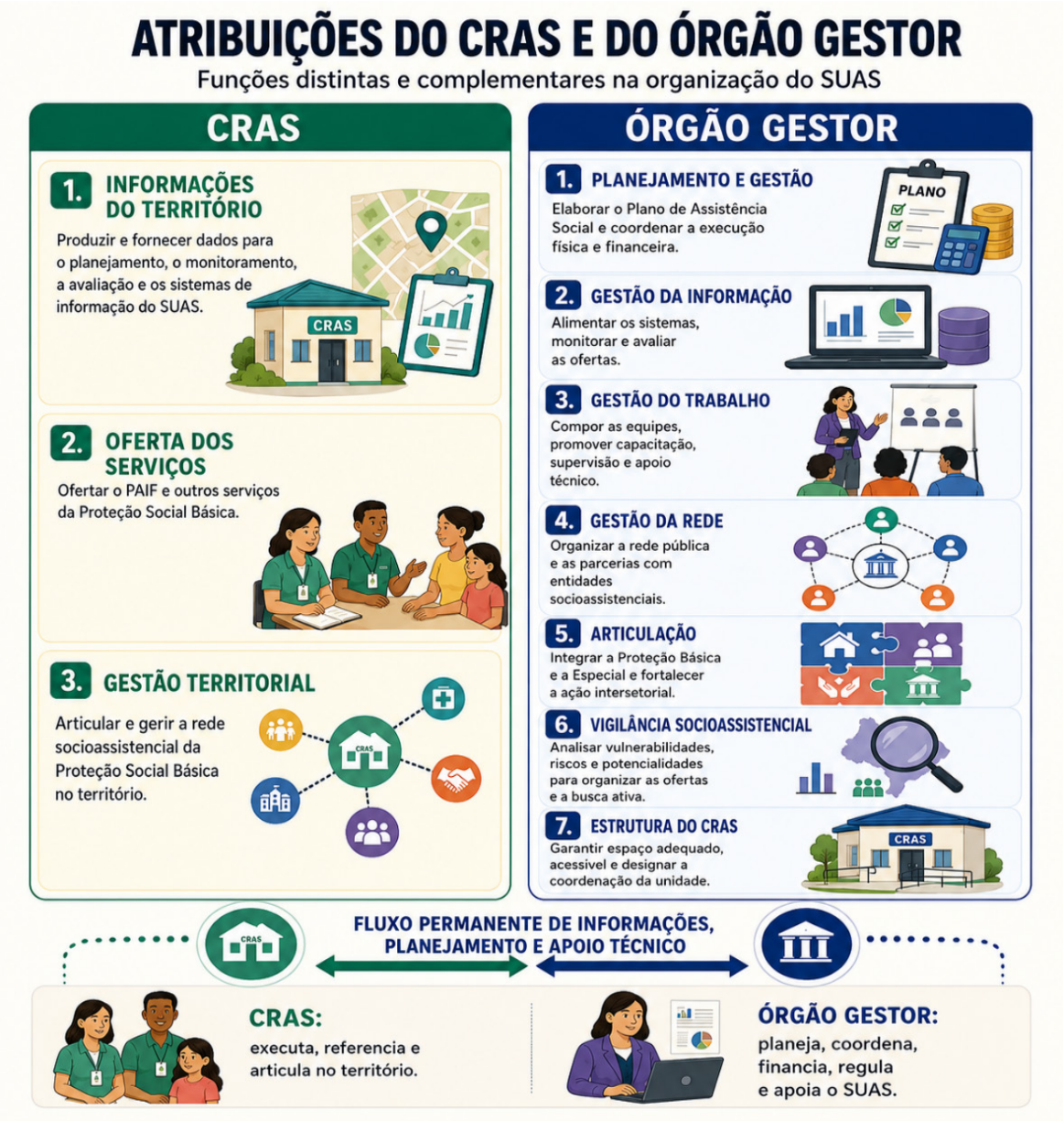
O pacto federativo que sustenta o SUAS determina funções e responsabilidades para os diferentes entes federados. Os municípios são os responsáveis diretos pela execução dos serviços, face o processo de descentralização político-administrativa, que como vimos é uma importante conquista, dado o histórico de centralização de comandos e decisões na esfera central da união. No entanto, como sinalizamos, o processo de municipalização das políticas carrega também grandes contradições e desafios.

Apesar de executar diretamente os serviços na PSB, o CRAS não tem função de gestão total da política de assistência social nos municípios. Dessa forma, é fundamental entender as funções do CRAS e da gestão municipal. Na página ao lado, o infográfico com essas informações.

Apesar de competências e atribuições diferentes, o CRAS e o órgão gestor da PSB precisam está em consonância quanto aos objetivos, planejamento, avaliação e monitoramento. É fundamental que essa relação se dê de forma democrática e horizontal, de modo que o CRAS não se torne mero executor de ações planejadas de modo centralizado, que não leve em consideração a capilaridade destes no território, bem como a importância da expertise dos profissionais e trabalhadores que compõem o CRAS.

Já assinalamos que o conhecimento da realidade territorial é fundamental para qualificação das ofertas da PSB e das práticas interventivas profissionais. O trato com dados pode fornecer pistas importantes para planejamento e subsidia a avaliação do trabalho realizado e do padrão protetivo viabilizado.

Figura 06 – Funções do CRAS e do Órgão Gestor



Fonte: elaboração própria com auxílio de inteligência artificial, 2026.

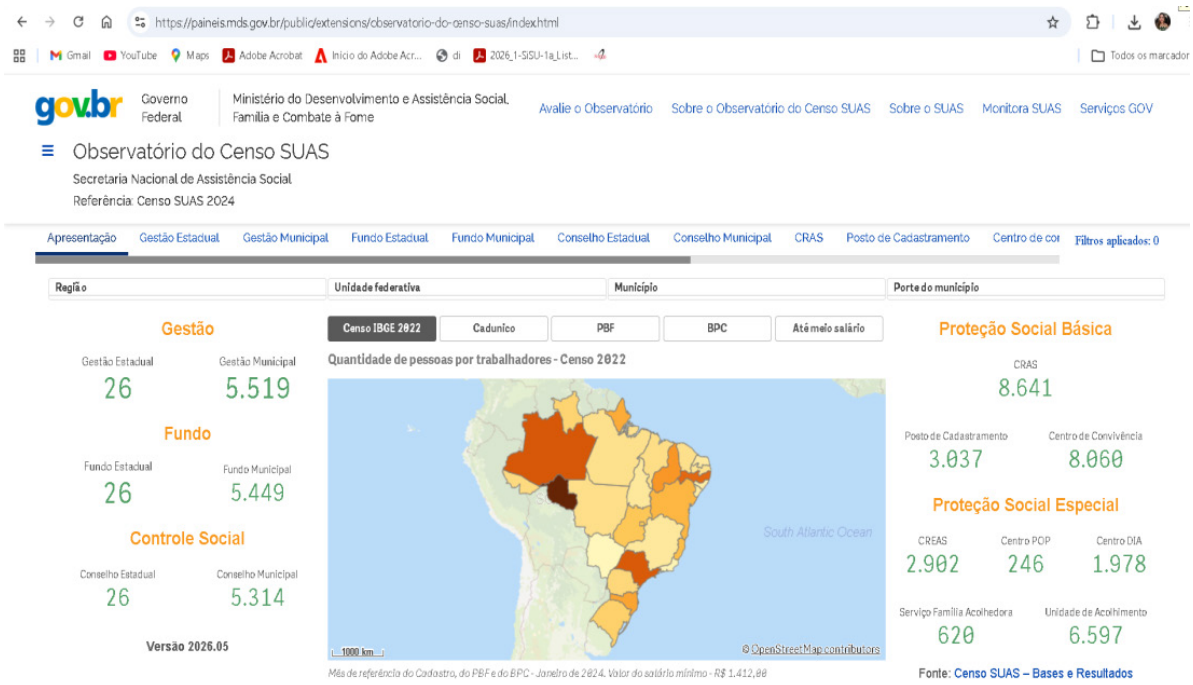
ATENÇÃO!

Não deixe de acessar e levantar dados em bancos públicos de dados primários específicos da política de assistência social, sem prejuízo de outras pesquisas secundárias como do IPEA, INESC e fontes como o IBGE.

A seguir, apresentamos alguns desses bancos de dados e painéis de observação do SUAS.

Observatório do Senso SUAS é uma ferramenta pública, dinâmica e interativa que coleta e organiza informações e resultados do Censo SUAS, permitindo a visualização integrada dos dados em diferentes níveis federativos. Acesse no link: https://paineis.mds.gov.br/public/extensions/observatorio-do-censo-suas/index.html

Imagem 01 - Apresentação visual do site – início.



Fonte – site Observatório do SUAS. 2026

Na figura a seguir, apresentamos breve resumo das funcionalidades do Painel do Observatório.

Figura 07 – Resumo funcionalidades Painel Observatório Senso SUAS



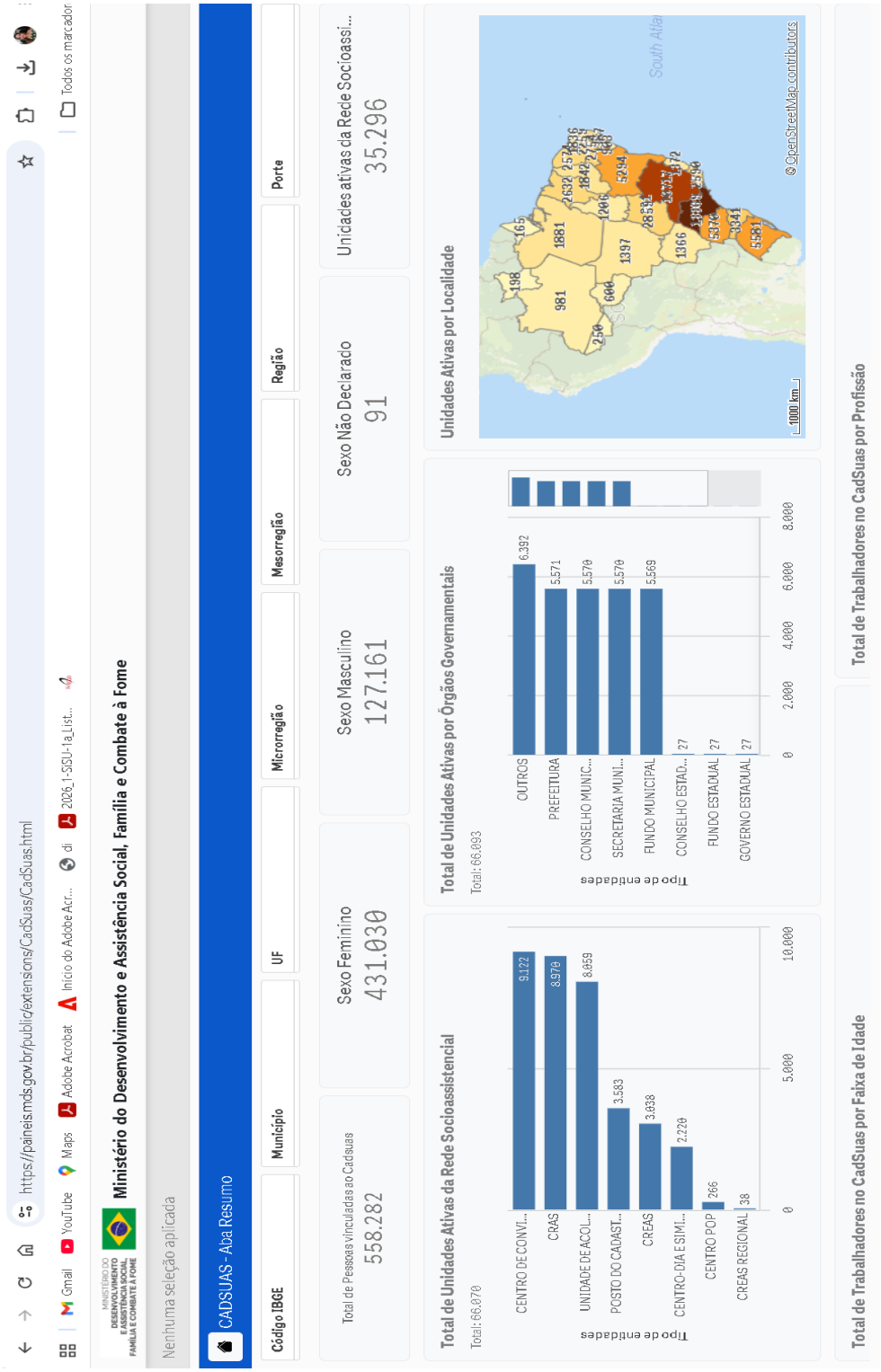
Fonte: elaboração própria, com auxílio de inteligência artificial, 2026.

O Cadastro Nacional do Sistema Único da Assistência Social (CadSUAS) é o instrumento que comporta todas as informações cadastrais de prefeituras, órgãos gestores, fundos e conselhos de assistência social, rede socioassistencial e, as informações dos trabalhadores do SUAS em todo o território nacional. É uma ferramenta importante para identificar as Unidades que ofertam os serviços tipificados da Assistência Social.

O painel CADSUAS é uma plataforma visual que oferece uma visão abrangente e acessível dos dados coletados pelo Cadastro Nacional do Sistema Único da Assistência Social.

O painel está disponível no seguinte endereço: https://paineis.mds.gov.br/public/extensions/CadSuas/CadSuas.html

Imagem 02 - Apresentação visual do site – aba resumo



Fonte – CadSUAS, 2026

Na figura a seguir, apresentamos breve resumo das funcionalidades do Painel do Observatório.

Figura 08 – Principais funcionalidades Painel CadSUAS

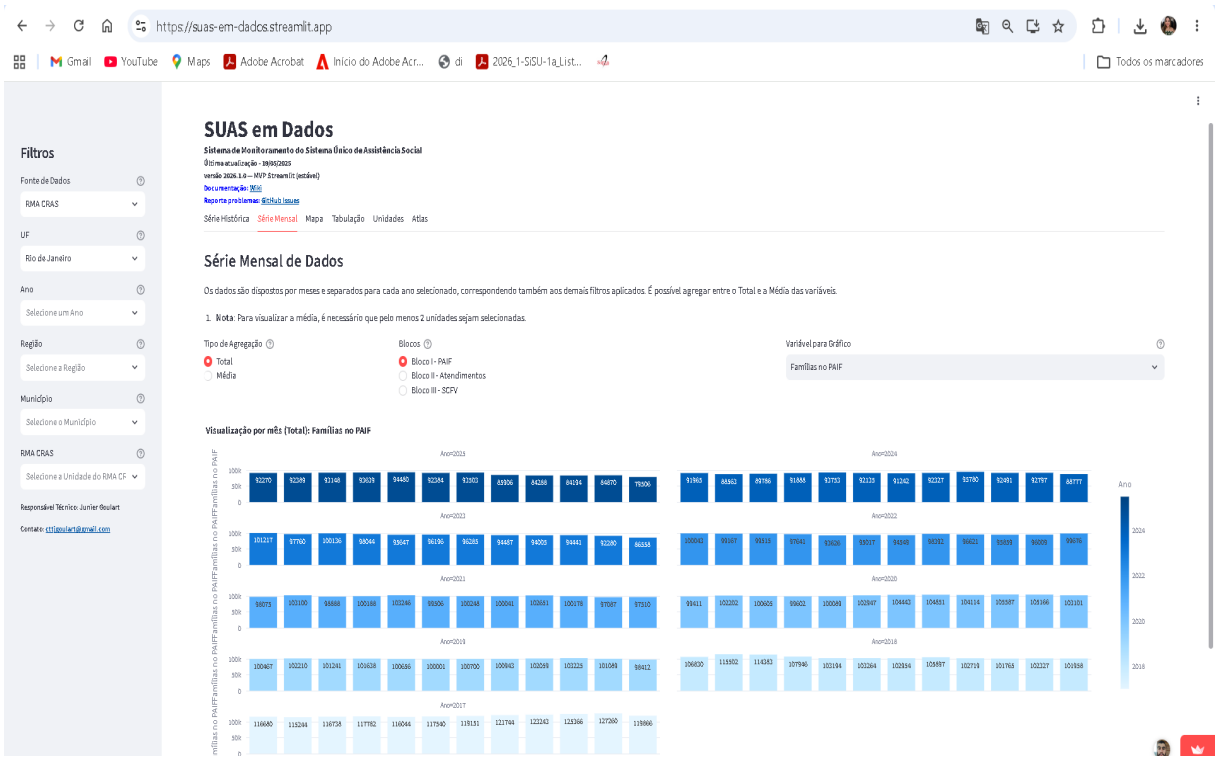


Fonte: Elaboração própria, com auxílio de inteligência artificial, 2026.

SUAS em Dados - Sistema de Monitoramento do Sistema Único de Assistência Social. Permite ao usuário gerar uma tabulação das informações que deseja, criando visualizações de tabela personalizadas para o RMA e suas variáveis.

Acesse no seguinte link: https://suas-em-dados.streamlit.app/

Imagem 03 – Apresentação visual do site SUAS em Dados



Fonte: site SUAS em dados, 2026.

Na figura a seguir, apresentamos breve resumo das funcionalidades do Painel do Observatório.

Figura 09 – Resumo funcionalidades SUAS em dados



Fonte: Elaboração própria, com auxílio de inteligência artificial,2026

ATIVIDADE PRÁTICA

- Organize-se em grupos por região, pesquise dados dos municípios relativos à PSB e apresente, fazendo análises comparativas.

Para assistir - Aulas, cursos, lives e palestras

- Aulas do CapacitaSUAS sobre Proteção Social Básica
- Aulas do Curso: Expropriação de direitos e políticas sociais no Youtobe, principalmente: aulas 02, 05, 06 e 09;

Para assistir: Documentários, séries e filmes

- Marte Um
- O tigre branco
- Des-Igualdade

Para ouvir

- Fala MDS

Literatura e outras linguagens

- O feminismo é para todo mundo: Políticas arrebatadoras – bell hooks
- A Palavra que Resta -Stênio Gardel

Para explorar

- Portal do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
- Rede SUAS.
- Conselho Nacional de Assistência Social.
- SUAS em dados
- Cad Suas
- Observatório do SUAS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E DOCUMENTOS TÉCNICO/NORMATIVOS DO MÓDULO II

Referências bibliográficas

AKOTIRENE, Carla. *Interseccionalidade*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

ALMEIDA, Guilherme Silva de. Diversidade de gênero, violência e a importância de uma compreensão ampliada do tema. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 16., 2018, Vitória. *Anais [...]*. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2018. p. 1-19. Disponível em: https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/23558.

ANDRADE, Priscilla Maia de; PEREIRA, Lucélia Luiz. A (in)visibilidade de gênero e raça na assistência social: estudo de caso nos Centros de Referência de Assistência Social. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, ano 22, n. 45, p. 57-80, set./dez. 2019. Disponível em: https://www.redalyc.org/journal/5522/552264344003/html/. Acesso em: 9 ago. 2026.

AZEVEDO, Darana Carvalho de. *Entre princípios e normativas operacionais: sincretismo e reconfiguração de sentidos na política de assistência social*. 2026. 269 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2026.

CARNEIRO, Sueli. *Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil*. São Paulo: Selo Negro, 2011.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Inserção da população negra no mercado de trabalho: Brasil e regiões*. São Paulo: DIEESE, nov. 2025. Infográfico. Disponível em: https://www.dieese.org.br/infografico/2025/conscienciaNegraInfo.html. Acesso em 02/04/2026.

GONZALEZ, Lélia. *Por um feminismo afro-latino-americano: ensaios, intervenções e diálogos*. Organização de Flávia Rios e Márcia Lima. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

SILVA, Mossicléia Mendes da; BITTENCOURT, Júlia Barcelos; SANTOS, Jackeline Novaes dos. “Questão social” no Brasil: racismo estrutural e superexploração do trabalho. SER Social, Brasília, DF, v. 25, n. 52, p. 138-157, jan./jun. 2023. DOI: https://doi.

org/10.26512/ser_social.v25i52.38767.

TEIXEIRA, Solange Maria. Envelhecimento e trabalho no tempo do capital: implicações para a proteção social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2017.

TEIXEIRA, Solange Maria. Sistemas de proteção social contemporâneos e a Política de Assistência Social: a reatualização do familismo. In: TEIXEIRA, Solange Maria (org.). Política de Assistência Social e temas correlatos. Campinas: Papel Social, 2016.

VIECELI, Cristina Pereira; TEIXEIRA, Marilane Oliveira. A economia feminista e reprodução social: uma análise conceitual e histórica dos trabalhos reprodutivos não remunerados e de cuidados. Revista Democracia Socialista, n. 13, p. 1-32, jun. 2024. Disponível em: https://democraciasocialista.org.br/wp-content/uploads/2025/03/ArtigoCristinaMarilane.pdf. Acesso em: 9 ago. 2026.

Legislação

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 jul. 2011.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência – Estatuto da Pessoa com Deficiência. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 jul. 2015.

Normas e documentos técnico-normativos

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 out. 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília, DF: MDS, 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 dez. 2006.
BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional

de Assistência Social. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS. Brasília, DF: MDS, 2006.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 nov. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Orientações técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Brasília, DF: MDS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Brasília, DF: MDS, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011. Ratifica a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender às especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do SUAS. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 21 jun. 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 3 jan. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS*. Brasília, DF: MDS, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Orientações técnicas sobre o PAIF: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. v. 1. Brasília, DF: MDS, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Orientações técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF*. v. 2. Brasília, DF: MDS, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Fundamentos ético-políticos e rumos teórico-metodológicos para fortalecer o trabalho social com famílias na Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, DF: MDS, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; UNESCO. *Trabalho social com famílias e territórios no PAIF: trilha para prevenção da violência doméstica e familiar contra as mulheres*. 1. ed. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2026. 156 p

MÓDULO III

AS OFERTAS DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

"QUE AMANHÃ NÃO SEJA SÓ UM ONTEM COM UM NOVO NOME" (EMICIDA)

UNIDADE 1

AS OFERTAS DA PSB: CONHECENDO SUAS MODALIDADES E DIRETRIZES

Objetivos de aprendizagem

- Estudar as modalidades de ofertas da PSB;
- Distinguir e conhecer as modalidades de serviços socioassistenciais ofertados pela PSB;
- Distinguir e conhecer as diretrizes e as ações que compõe os diferentes serviços socioassistenciais ofertados pela PSB;
- Identificar o publico prioritário dos serviços socioassistenciais ofertados pela PSB;

Ao longo desta unidade, serão mobilizadas competências relacionadas à capacidade de:

- Identificar as modalidades de ofertas da PSB;
- Poder diferenciar os serviços socioassistenciais ofertados na PSB;
- Assimilar diretrizes e ações dos serviços socioassistenciais;
- Relacionar o público prioritário aos diferentes serviços, considerando as compreendendo as particularidades deste público;

Nesta unidade

Nesta unidade iremos conhecer as ofertas da Proteção Social Básica, compreendendo suas diferentes modalidades e objetivos. Também vamos nos dedicar à análise dos serviços socioassistenciais oferecidos, apresentando seus objetivos, organização, bem como o público prioritário. Ao logo da unidade sempre trazemos problematizações visando contribuir com reflexões críticas que contribuam para qualificação das intervenções e dos serviços.

Conforme demonstramos na Unidade 2 do Módulo 1, o percurso para que a PAS se efetivasse a partir de um sistema único de gestão demandou intenso processo de normatização e institucionalização. Desde a aprovação da LOAS, em 1993, várias outras normativas foram aprovadas no sentido de regulamentar e estabelecer diretrizes, a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos; Ademais, avançou-se na definição de uma norma de padronização dos serviços, de modo a superar a intensa disparidade regional e a fragmentação de serviços, ações e benefícios que historicamente determinavam o módus operandi da assistência social no Brasil.

No processo de normatização do SUAS, tivemos até mesmo a aprovação de uma nova lei, que revisou e ampliou aspectos da LOAS 8.742/1993, a lei 12.435/2011, que ficou conhecida como Lei do SUAS. Isso por que, após quase 20 anos da primeira versão da LOAS, muitos avanços institucionais foram conquistados e verificou-se a necessidade de incorporar a designação do SUAS no corpo da LOAS. Esse processo mirava, entre outras coisas, consolidar o SUAS como uma política de Estado e não de governo, visando a manutenção e continuidade dos serviços efetivados no SUAS.

Nesse sentido, a Lei 12.435/2011 avança também ao fortalecer a gestão, o controle social, o monitoramento e a avaliação da PAS; aperfeiçoar os critérios de acesso ao BPC; definir entidades e organizações de assistência social; regulamentar a organização e gestão da PAS no âmbito do SUAS. Ademais, processa-se a inclusão do conceito de família para efeitos da Política de Assistência Social (PAS), a definição de parâmetros para o financiamento e competência de cada esfera de governo;

A oferta permanente de serviços e a sua padronização, a definição de rotinas, fluxos e determinada organização dos níveis protetivos configuram-se como marcos fundamentais da consolidação do direito à assistência social, efetivada como política de seguridade social. Nesse sentido, a aprovação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, de 2009, é baliza fundamental para definição de um padrão normatizado para os serviços. Contém os termos utilizados para denominar, de forma padronizada, os serviços ofertados de modo a evidenciar a sua principal função e os seus usuários.

Para pensar

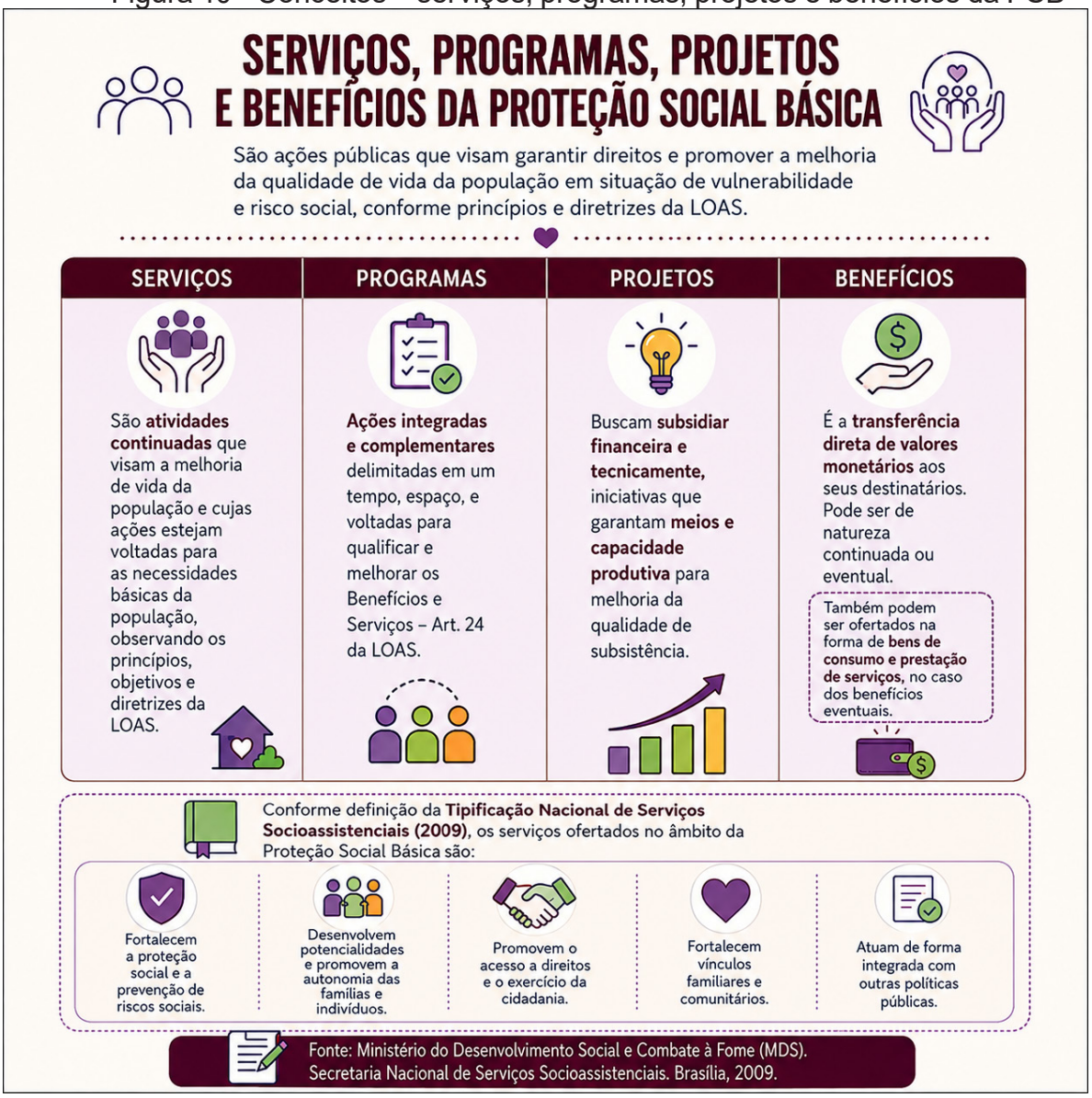
Tipificar os serviços não significa homogeneizar realidades, territórios, público e diferentes sujeitos que fazem a política de assistência social. A Tipificação visa garantir que, em todos os lugares da imensidão que é o Brasil, os serviços tenham um dado padrão de qualidade, preservando-se o mesmo entendimento, funções, objetivos e públicos para que não se produzam divergências e desigualdades nos serviços ofertados. Objetiva conferir identidade e unidade nacional ao SUAS, mas respeitando a heterogeneidade dos territórios e populações.

Na direção de garantir integralidade, integração e efetiva articulação entre benefícios e serviços, o Protocolo de Gestão Integrada, também de 2009, se configura como referência normativa enfrentamento às tendências de dispersão, sobreposição e à falta de conexão efetiva que marcam a história de institucionalização no campo da assistência social.

Com a importância atribuída – em termos de público e alcance – aos benefícios socioassistenciais da PNAS, como o BPC e o Programa Bolsa Família – a adoção de protocolos e a formação continuada, para garantir que tais benefícios não se tornem uma espécie de processo paralelo e sem organicidade com as unidades e serviços de assistência social, é fundamental.

> A expansão da oferta de serviços socioassistenciais é uma diretriz do Plano Decenal da Assistência Social. Gradualmente, busca-se que o SUAS seja capaz de ofertar, com qualidade, um volume de serviços compatível com as necessidades da população brasileira e, em especial, das famílias que atualmente já são beneficiadas pelas ações de transferência de renda. Entende-se que programas e benefícios como o PBF e o BPC constituem respostas extremamente importantes para a garantia da segurança de sobrevivência das famílias pobres. Entretanto, os riscos e vulnerabilidades sociais que atingem as famílias e indivíduos colocam desafios e necessidades que em muito extrapolam a dimensão da renda. Neste sentido, é somente por meio da oferta simultânea de serviços que a Assistência Social pode assegurar de forma integral a promoção e proteção dos direitos e seguranças que lhe cabem afiançar (MDS, 2009, p. 4).

Figura 10 –Conceitos – serviços, programas, projetos e benefícios da PSB



Fonte: Elaboração própria com auxílio de inteligência artificial, 2026

Os Serviços Socioassistenciais da PSB

Conforme definição da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), os serviços ofertados no âmbito da Proteção Social Básica são:

- Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);
- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV);
- Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

É importante lembrar que os serviços da PSB desenvolvidos no território, inclusive pelas entidades ou organizações de assistência social inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social, precisam ser referenciados no CRAS. Portanto, estas instituições devem estar alinhadas às normativas do SUAS, devem pactuar compromissos e relações, “definir fluxos e procedimentos que reconheçam a centralidade na matricialidade

familiar e fornecer subsídios para uma melhor execução e integração entre os serviços com vistas ao fortalecimento do SUAS" (MDS, 2017, p.61).

Para pensar

Sabemos que o SUAS tem uma grande rede de entidades e organizações do campo privado sem fins lucrativos que oferecem serviços socioassistenciais, seja na PSB ou na PSE. É, ainda, um grande desafio garantir padrões e o alinhamento previsto no SUAS para essas entidades, o que muitas vezes significa precarização de serviços e atravessamentos políticos e ideológicos que conflitam com as defesas ético-políticas da política de assistência social brasileira. Em tempos de ofensiva conservadora e considerando a ainda constante participação de instituições dos mais diversos espectros e orientações no SUAS, é fundamental contundente ação fiscalizadora das instâncias de controle social e da articulação efetiva da equipe de referências dos CRASs e CREAs, bem como do nível de gestão local.

Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF.

Em consonância com as diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), foi instituído, por meio da Portaria nº 78, de 8 de abril de 2004, o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), como ação continuada da PAS. Sua oferta passou a ser obrigatória nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), consolidando esse equipamento como a principal porta de entrada da PSB.

Posteriormente, em 2009, com a aprovação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, o PAIF passou a ser denominado Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, adequando sua nomenclatura ao conceito de serviço continuado previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/2011). Apesar da alteração da denominação, optou-se pela manutenção da sigla PAIF, com o objetivo de preservar a historicidade das ações desenvolvidas pelo serviço e reconhecer sua trajetória de implementação e legitimação nos estados, municípios e no Distrito Federal (MDS, 2017).

Em consonância com a diretriz da matricialidade familiar no SUAS, o PAIF envolve o atendimento e acompanhamento familiar, ainda que as demandas imediatas que cheguem ao CRAS venham de um determinado grupo etário específico (criança, adolescente, idoso) ou segmento (mulheres e pessoa com deficiência).

É importante diferenciarmos atendimento de acompanhamento. Enquanto o primeiro caracteriza-se como uma intervenção pontual e imediata, destinada a responder às demandas apresentadas pelas famílias do território, o acompanhamento familiar configura-se como um processo contínuo e planejado de intervenções, sistematizado por meio do Plano de Acompanhamento Familiar. Ambas as estratégias são operacionalizadas por meio das ações desenvolvidas pelo PAIF, entre as quais se destacam a acolhida, as ações particularizadas, as ações comunitárias, as oficinas com famílias e os encaminhamentos (Brasil, 2012).

Os objetivos do PAIF consistem em:

- 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 (MDS, 2009).

O público-alvo se constitui das famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social residentes nos territórios de abrangência dos CRAS. Especialmente, centra-se nas 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 (Idem).

No quadro a seguir estão organizadas as provisões a serem garantidas no PAIF.

Conceito-chave:

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. O trabalho social do PAIF deve utilizar-se também de ações nas áreas culturais para o cumprimento de seus objetivos, de modo a ampliar universo informacional e proporcionar novas vivências às famílias usuárias do serviço. As ações do PAIF não devem possuir caráter terapêutico (MDS, 2009, p. 10).

Quadro 02 - Estrutura, recursos e trabalho social essencial ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).

Dimensão	Descrição
Ambiente Físico	Espaços destinados à recepção; sala(s) para atendimento individualizado; sala(s) para atividades coletivas e comunitárias; sala para atividades administrativas; instalações sanitárias. Os ambientes devem apresentar condições adequadas de iluminação, ventilação, conservação, privacidade, salubridade, limpeza e acessibilidade, em conformidade com as normas da ABNT. Devem, ainda, contemplar outras características previstas na regulamentação específica do serviço e do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).
Recursos Materiais	Materiais permanentes e de consumo necessários à execução do serviço, tais como mobiliário, computadores, equipamentos de escritório, materiais administrativos e outros insumos indispensáveis ao desenvolvimento das atividades.
Materiais Socioeducativos	Artigos pedagógicos, culturais e esportivos; banco de dados de usuários de benefícios e serviços socioassistenciais; banco de dados dos serviços socioassistenciais; Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico); cadastro de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC).
Recursos Humanos	Equipe de referência constituída conforme os parâmetros estabelecidos pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS).
Trabalho Social Essencial ao Serviço	Acolhida; estudo social; visita domiciliar; orientação e encaminhamentos; grupos de famílias; acompanhamento familiar; atividades comunitárias; campanhas socioeducativas; informação, comunicação e defesa de direitos; promoção do acesso à documentação pessoal; mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio; desenvolvimento do convívio familiar e comunitário; mobilização para a cidadania; conhecimento do território; cadastramento socioeconômico; elaboração de relatórios e/ou prontuários; notificação de situações de vulnerabilidade e risco social; busca ativa.

Fonte: elaboração própria a partir do Documento de Orientações Técnicas do PAIF.2026

O conjunto de provisões do PAIF somente pode ser viabilizado se forem garantidas as condições materiais e humanas. Podemos observar que o elemento do trabalho humano, como mediação essencial para acesso ao serviço, centra as estratégias e ações. Os direitos sociais não existem como ideações que pairam acima da sociedade. Sua efetivação se dá em solos históricos concretos e na correlação de forças específica de cada instituição.

Nesse sentido, para que direitos sociais sejam efetivamente garantidos, através das políticas sociais, são necessárias condições concretas, que passam necessariamente pela garantia de: unidades públicas de atendimento; financiamento e a existência de um conjunto de trabalhadores especializados e não especializa. Portanto, não existe serviço ou provisão sem esses três elementos e isso nos coloca a necessidade de problematizarmos se as estruturas e as equipes de referência efetivamente existentes na PSB são compatíveis com os objetivos a serem alcançados e as provisões a serem garantidas.

Os serviços devem se sustentar na perspectiva da proteção social e do respeito à autonomia dos sujeitos. É importante que entendamos que o respeito à autonomia não pode ser transformado em transferência de responsabilidades para às famílias. Ou, susten-

tar vieses que moralizem, imputem constrangimento e, principalmente, que produza violações de direitos. Nessa direção, vale registrar as diretrizes teórico-metodológicas do trabalho social com famílias, no âmbito do PAIF:

1. Direito de Cidadania
2. Respeito à Diversidade
3. Combate a Preconceitos
4. Sigilo e Confidencialidade
5. Potencialização de Recursos
6. Metodologias Inclusivas

A organização dos serviços na Proteção Social Básica, seus princípios, provisões e aquisições, ratificadas nas normativas, são marco fundamental na direção de suplantar históricas tendências de que a assistência social seja reduzida à forma do plantão social, com ações pontuais, emergenciais, descontínuas e desarticuladas das demais políticas sociais.

Nota explicativa:

"Autonomia não é sinônimo da capacidade de ser independente economicamente apenas, mas de ter autonomia social, que diz respeito à capacidade de "[...] comparar, valorar, intervir, (avaliar), escolher, decidir, romper (com o estabelecido)" (Manini, 2005 apud Oliveira, 2008, p. 3) e, principalmente, reconhecer-se como parte de um coletivo que tem força social, é resistente, solidário e propositivo na busca de meios para sua efetivação (Teixeira, 2016, p. 39).

Para fixar

Constituem ações do PAIF:

- Acolhida;
- Oficinas com famílias;
- Ações comunitárias;
- Ações particularizadas;
- Encaminhamentos

Conceito-chave:

"[...] condição de vulnerabilidade deveria considerar a situação das pessoas a partir dos seguintes elementos: a inserção e estabilidade no mercado de trabalho; a debilidade de suas relações sociais e, por fim, o grau de regularidade e de qualidade de acesso aos serviços públicos. A inserção relacional caracteriza-se pelos vínculos que os sujeitos estabelecem com os grupos familiar e social, mais próximos, que configuram a percepção de pertencer a uma determinada comunidade (MDS, 2017, p. 40).

Figura 11 – Síntese Paif

Fonte: Elaboração própria, com auxílio de inteligência artificial, 2026.

Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV).

Conforme assinalado, o SUAS visa consolidar um sistema descentralizado e participativo de gestão, que se efetive através de serviços, benefícios, programas, projetos e ações socioassitenciais integrados e articulados, visando superar fragmentação, sobreposição e, como dissemos acima, suplantar a lógica do plantão. Nessa direção, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) é de larga importância na dimensão relacional e na garantia da provisão de convivência comunitária e acolhimento.

Conforme definição da PNAS, a PSB visa prevenir violação de direitos, riscos e rompimento de vínculos familiares e comunitários. As desigualdades sociais, os sistemas opressivos e marcadores sociais de raça, gênero, a condição de deficiência, geracional, territorial, bem como o nulo ou precário acesso às políticas sociais e protetivos fomentam e acentuam a fragilização dos vínculos que podem expor o indivíduo e a família a situações de "vulnerabilidades relacionais".

No documento "Concepção de convivência e fortalecimento de vínculos" (MDS, 2017), a expressão "relacionais" adjetiva o conceito de vulnerabilidade, atribuindo-lhe uma dimensão específica. Vejamos:

Nesse sentido, o documento identifica e caracteriza sete modalidades de vulnerabilidade relacional, ressaltando, no entanto, que as situações elencadas não esgotam o conjunto de condições passíveis de serem compreendidas sob esse conceito. As modalidades descritas são as seguintes: conflitos, violência, abandono, preconceito/discriminação, apartação, confinamento, isolamento. A seguir apresentamos quadro sintético.

Conceito-chave:

Serviço Convivência e Fortalecimento de Vínculos - Serviço realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social. Forma de intervenção social planejada que cria situações desafiadoras, estimula e orienta os usuários na construção e reconstrução de suas histórias e vivências individuais e coletivas, na família e no território. Organiza-se de modo a ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária. Possui caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação dos direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades, com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social (MDS, 2009).

Quadro 03 – Síntese “vulnerabilidades relacionais



Fonte: Brasil, 2017. Elaboração própria, 2026

A dimensão relacional e os vínculos e/ou ausência deles constituem dimensão de suma importância para o trabalho no SCFV. Observa-se pela definição do MDS que as situações fomentadas em função de conflitos, preconceitos/discriminação, abandono, apartação, confinamento, isolamento e violência, além de outras, produzem e/ou intensificam vulnerabilidades a partir das relações que os sujeitos estabelecem com membros da família, comunidade, bem como a partir do acesso aos serviços de proteção social.

Não podemos abrir mão de que a compreensão da dimensão relacional esteja estritamente relacionada às condições materiais dos sujeitos envolvidos, bem como

das condições histórico-concretas que determinam a produção das desigualdades, das diversas opressões de gênero, raça, etnia, geracional, territorial, pela condição de deficiência entre outros marcadores sociais. Além disso, é preciso entender que a violência é estrutural a essa sociabilidade e, portanto, não apenas ensejada por indivíduos isolados como simples conduta individual desconectada de determinantes sociais, econômicos, políticos e culturais. Com isso não estamos negando que os comportamentos e condutas individuais não precisem ser consideradas, já o que o sujeito também é agente da sua vida, mas que toda ação humana é historicamente determinada.

Partir da dimensão relacional, sem inserir essas relações no escopo mais amplo das condições concretas que os indivíduos e suas famílias vivem, pode fomentar ações individualizantes, psicologizantes e focalistas que se assenta no pressuposto ético-político da meritocracia, das capacidades individuais e do chamado capital social. Essas ideias perfazem noções liberais segundo as quais o indivíduo supera obstáculos mediante méritos próprios e em função das oportunidades de acesso, mas não considera que a condição de partida é profundamente desigual. Essas ideias também estão subjacentes nos discursos de que a proteção social a ser oferecida pelo Estado deve ser a mínima possível para que os sujeitos e suas famílias possam "aprimorar seu capital social" para buscar no mercado as soluções para suas demandas de proteção social. Nesse sentido, estariam qualificados para gerenciar seus conflitos e problemas familiares e de acesso aos bens e provimentos necessários para sua sobrevivência e segurança.

O SCFV deve promover o desenvolvimento de ações intergeracionais e a heterogeneidade na composição dos grupos por sexo, presença de pessoas com deficiência, etnia, raça, entre outros. Nesse sentido, possui íntima articulação com o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), de maneira que promova o atendimento das famílias dos usuários destes serviços, garantindo a matricialidade sociofamiliar da política de assistência social (Idem).

Na Normativa

Confira na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais a descrição dos SCFV por segmento, para criança de até 6 anos; para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos; e idosos.

Acesso: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_cnas_n109_%202009.pdf

É importante entender que as normativas são aprovadas, em sua maioria, para incorporar avanços de entendimento, acúmulos das experiências cotidianas e avaliações dos sujeitos envolvidos nos serviços, como dissemos. Também é importante relembrar a relevância das instâncias de pactuação do SUAS, como a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e as Comissões Intergestores Bipartite. Nesse sentido, a Resolução CIT nº 01/2013 promoveu um reordenamento dos serviços no âmbito do SCFV, além de ter estabelecidos novas regras unificadas para partilha do cofinanciamento federal.

Atenção!

Com a Tipificação, definiu-se que o SCFV poderia ser ofertado também nas entidades de assistência social, o que foi detalhado na Resolução CNAS n. 01/2013, que trata do reordenamento dos Serviços do SUAS.

No que tange à definição do público prioritário, a Resolução supracitada estabelece como sendo adolescentes e/ou **pessoas idosas** nas seguintes situações:

- Em situação de isolamento
- Trabalho infantil
- Vivência de violência e/ou negligência
- Fora da escola ou com defasagem escolar superior a dois anos
- Em situação de acolhimento
- Em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto
- Egressos de medidas socioeducativas
- Situação de abuso e/ou exploração sexual
- Com medidas de proteção do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)
- Criança e adolescentes em situação de rua
- Vulnerabilidade que diz respeito às pessoas com deficiência

Conforme as Resoluções da CIT nº 1/2013 e do CNAS nº1/2013, a comprovação das situações prioritárias deve ser feita por meio de documento técnico que deverá ser arquivado na unidade que oferta o SCFV ou no órgão gestor, por um período mínimo de cinco anos, à disposição dos órgãos de controle.

É importante refletirmos sobre a definição de público prioritário e a exigência de comprovação por meio de documento técnico. É evidente que as situações elencadas como prioritárias exigem maior alcance dos serviços, em concomitância com a articulação de acesso às demais políticas setoriais e sistema de garantia de direitos. No entanto, podemos refletir sobre como, face aos recursos diminutos para os serviços, essas tendências à focalização em determinados públicos pode fomentar ainda mais restrição de acesso efetivo às políticas sociais pelas famílias dos territórios referenciados. Isto é, a definição de público prioritário e a limitação de atendimento/acompanhamento no SCFV em virtude da estrutura disponível e do número de trabalhadores existentes pode limitar a participação de outros sujeitos que não estejam elencadas nas situações de prioridade. Não podemos perder de vista à necessidade de ampliação dos valores de cofinanciamento para os serviços, bem como da expansão do número de trabalhadores nas unidades para que a oferta alcance todo público que precisa dos serviços.

Para fixar

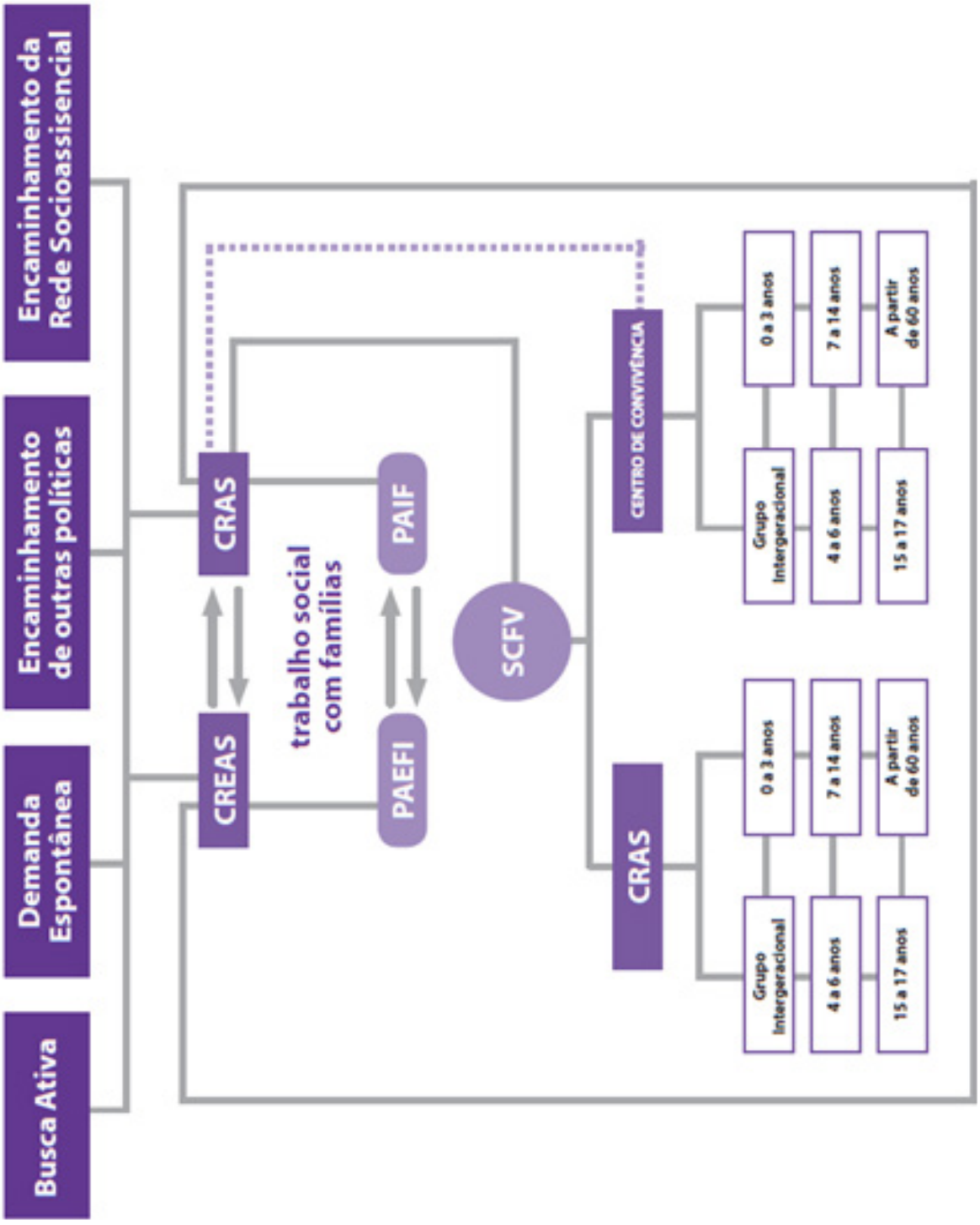
"Considerando a referência e a contrarreferência entre as unidades públicas de atendimento os equipamentos CRAS e CREAS, bem como a articulação entre PAIF e PAEFI, é indispensável que os técnicos desses serviços estabeleçam diálogo sobre os encaminhamentos, especificidades e providências 22 Acompanhe sempre as atualizações deste material de consulta. relativas aos usuários, a fim de que, quando forem encaminhados ao CRAS para participar do SCFV, sejam inseridos em grupos que efetivamente atendam às suas necessidades, a partir das vivências que os levaram ao atendimento no SUAS" (MDS, 2017b, p22).

Também precisamos entender que a íntima articulação entre as equipes de referência da PSB e da PSE é determinante para que a perspectiva do referenciamento seja garantido. Vejamos:

> Quando os usuários forem encaminhados para o SCFV por meio do PAIF ou PAEFI, caberá às equipes técnicas dos referidos serviços indicar as situações que requerem prioridade, assumindo a responsabilidade pelo acompanhamento familiar, uma vez que o público prioritário pressupõe agravos ou violações. Quando o acesso ao serviço se der pelas demais formas e, após a inserção do usuário, ocorrer a identificação de situação de prioridade, caberá à equipe de referência do SCFV encaminhar para os serviços (PAIF ou PAEFI) por meio do CRAS de referência (MDS, 2017, p.79).

O aceso ao SCFV pode ser feito por meio da busca ativa e por demanda espontânea, além de encaminhamentos dos serviços, da rede socioassistencial e até mesmo demais políticas públicas e de órgãos do Sistema de Garantia de Direitos. Para melhor explicitação do fluxo de encaminhamentos, vamos reproduzir, a seguir, o Fluxograma que consta em material do MDS.

Imagem 04 – Fluxograma SCVF



Fonte: Brasil, 2017.

A partir de abril de 2026, o cálculo do cofinanciamento federal do SCFV volta a observar os critérios tradicionais, baseados na aferição e confirmação da participação dos usuários registrados no Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), conforme previsto na Portaria MDS nº 134/2013.

A tendência de centrar a produção de informações e dados como métrica para

cálculo de valores de financiamento já é consolidada no campo das demais políticas sociais, como saúde e educação. Ainda que dispositivos de registro de informação sejam indispensáveis nas políticas sociais e que a adoção de critérios objetivos para repasse de recursos também seja importante ferramenta de gestão e sustentação do pacto federativo que sedimenta o SUAS, é fundamental que as políticas sociais, neste particular a política de assistência social, não seja reduzida â lógicas métricas e produtivistas, sobrecarregando unidades e equipes de referência nas demandas burocráticas e de preenchimento de formulários e sistemas.

Não estamos com isso invalidando ou diminuindo a importância do registro de informações sistematizadas. Pelo contrário, ter registros e sistematizações de informações sobre a realidade de vida das famílias é de suma importância no acompanhamento de suas demandas e necessidades. Chamamos atenção para que, ao invés de um meio, a produção de informação e dados se transforme no fim, isto é, no objetivo final, minimizando ou praticamente inviabilizando as estratégias mais amplas de trabalho social com as famílias e os sujeitos na perspectiva político-pedagógica e emancipadora.

Diferente do PAIF, que deve ser realizado no CRAS, o SCFV pode ser ofertado no CRAS, em outras unidades públicas, tais como os Centros de Convivência, ou em entidades ou organizações de assistência social, desde

que referenciadas ao CRAS e devidamente inscritas no Conselho de Assistência Social.

Para fixar

Todas as unidades públicas estatais e privadas, conveniadas ou não, que executam o SCFV são denominadas Centros de Convivência. Entretanto, devem sempre estar referenciadas ao CRAS (MDS, 2017 a).

Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas

Vimos que o CRAS é responsável pelas principais ofertas da PSB e referencia os serviços que são realizados em centros de convivência e/ou entidades de assistência social. O Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosa se caracteriza justamente pela sua efetivação no próprio domicílio dos sujeitos e famílias atendidas. Vejamos por que a PSB provê um tipo de serviço como esse.

Já falamos sobre sistemas de opressão e marcadores sociais que acentuam a condição de vulnerabilidade, pobreza e pode fomentar violação de direitos, como a deficiência e a condição geracional da pessoa idosa. Vimos também que a equidade é princípio estruturante do SUAS, de modo a garantir que pessoas com necessidades diferentes tenham condições equiparadas.

> A oferta no domicílio é uma estratégia fundamental à equiparação de oportunidades de acesso ao SUAS para aquelas pessoas idosas e pessoas com deficiência que vivenciam situações de vulnerabilidades sociais e por isso, têm o acesso ou a adesão às ofertas nos espaços/unidades no território pre-

> judicados e, ou, que o atendimento às dinâmicas familiares no domicílio se apresente como o mais adequado e oportuno para fortalecer os vínculos sociais, melhorar a qualidade do cuidado, ampliar o acesso a direitos e estimular a autonomia e a participação social dos usuários e de seus cuidadores familiares (MDS, 2017, p.83).

A oferta do serviço em domicílio não deve, de modo algum, ensejar processos de isolamento e/ou inviabilizar a convivência comunitária ou nos serviços de convivência, bem como a estreita relação com o PAIF e até mesmo com o SCFV. Ela visa garantir uma atenção mais particularizada e intimista, que preserve os sujeitos e famílias em suas condições de vida, limitações e desafios específicos.

Ainda que constituísse a PSB, este serviço não precisa ser operacionalizado pelo CRAS, mas deve ser referenciado a ele, caso exista no território onde houver demanda. Se não houver, será referenciado a uma equipe de referência da PSB do município. Os municípios são responsáveis pelo planejamento das ações em função da identificação de demandas nos territórios.

> Essa iniciativa possibilita definir: aspectos do funcionamento do Serviço; metodologia de trabalho a ser adotada pela equipe; composição e perfil da equipe; infraestrutura necessária ao Serviço; territórios de abrangência; política de capacitação e educação permanente dos trabalhadores; diretriz orientadora das ofertas em parceria com entidades e organizações de Assistência Social e previsão de fluxos de articulação no âmbito do SUAS e da rede intersetorial (Brasil, 2017a).

Nessa perspectiva, e em conformidade com a Tipificação, o trabalho realizado será sistematizado e planejado por meio da elaboração de um Plano de Desenvolvimento do Usuário - PDU: instrumento de observação, planejamento e acompanhamento das ações realizadas. No PDU serão identificados os objetivos a serem alcançados, as vulnerabilidades e as potencialidades do usuário.

Atenção

O PSB para pessoa com deficiência e idoso no domicílio pode ser ofertado tanto nos CRAS como por entidades ou organizações de assistência social e pressupõe equipe técnica específica.

Em resumo:

- Gestão da oferta do Serviço nos territórios: Centros de Referência de Assistência Social -CRAS
- Execução da oferta nos territórios: diretamente pelos CRAS ou referenciada ao CRAS quando a gestão municipal ou do Distrito Federal decidir pela realização da oferta em parceria com entidade ou organização de Assistência Social, devidamente inscrita no Conselho de Assistência Social (Brasil, 2017a).

De acordo com a Tipificação (2009), o serviço tem como finalidade a prevenção de agravos que tenham potencial de provocar o rompimento de vínculos familiares e sociais dos usuários. Visa a garantia de direitos, o desenvolvimento de mecanismos para a inclusão social, a equiparação de oportunidades e a participação e o desenvol-

vimento da autonomia das pessoas com deficiência e pessoas idosas, a partir de suas necessidades e potencialidades individuais e sociais, prevenindo situações de risco, a exclusão e o isolamento.

Figura 12 – Síntese PSB no domicílio para pessoas com deficiência e idosas



Fonte: Elaboração própria, com auxílio de inteligência artificial, 2026.

É importante frisar que a Tipificação prevê níveis diferentes para esse serviço. Assim, na PSB o serviço se ancora no enfoque conceitual e de organização territorial dela; Na PSE, se constitui à luz do enfoque conceitual da Proteção Social de Média complexidade.

> Um fato que agregou novos elementos à concepção e organização do Serviço de PSB no Domicílio foi a deliberação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) de atualizar, por meio da Resolução nº 34/2011, o conceito

> de habilitação e reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária, no campo da assistência social. A partir dessa resolução, superou-se a ideia da organização de uma ação específica com tal finalidade, seja no patamar da Proteção Social Básica ou da Proteção Social Especial (MDS, 2017b, p40).

Na perspectiva da PSB, o serviço deve orientar sua atuação pela garantia e ampliação do acesso de pessoas idosas e pessoas com deficiência ao conjunto das seguranças socioassistenciais e às demais políticas públicas, reafirmando a proteção social como direito de cidadania. Nessa direção, busca assegurar o acesso aos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, à rede socioassistencial e às políticas de educação, saúde, trabalho, mobilidade, acessibilidade, habilitação e reabilitação, por meio da articulação intersetorial e da defesa da integralidade da atenção.

Considerada a finalidade do serviço, é fundamental compreender o que se define por “agravos que fragilizam e/ ou provocam o rompimento de vínculos”, equiparação e autonomia na orientação técnica sobre o PSB no domicílio para pessoas com deficiência e idosa.

Os **agravos** que fragilizam e/ou provocam o rompimento de vínculos podem ser entendidos como prejuízos e/ou danos à integridade e à convivência familiar e social, gerados por situações adversas, circunstanciais ou nocivas, capazes de produzir desvantagens pessoais e sociais. Podem fragilizar ou romper relações de afeto, cuidado, proteção, provisão material e pertencimento; Em relação à **equiparação de oportunidades**, está assentada à perspectiva da equidade no acesso aos direitos e diz respeito à criação de condições concretas para que pessoas com deficiência e pessoas idosas tenham acesso aos direitos e participem da vida social em igualdade com as demais pessoas. Pressupõe a eliminação de barreiras de acesso físicas, comunicacionais, atitudinais, relacionais e institucionais; Já a **autonomia** se relaciona à capacidade de formular objetivos, manifestar a própria vontade, realizar escolhas e tomar decisões com liberdade, discernimento e responsabilidade. É uma construção pessoal, relacional e social, que não deve ser confundida com independência absoluta ou ausência de apoio (MDS, 2017b).

Para discutir

A existência do SPB no domicílio para pessoas com deficiência e idosa ainda é extremamente limitada e está presente em poucos municípios no Brasil. Trata-se de um serviço que pode ter alto custo e o baixo cofinanciamento federal pode estar relacionado a essa frágil expansão. O seu município conta com esse serviço? Se sim, quais as principais limitações? Se não, quais fatores você acha que influenciam essa inexistência?

Resumo da Unidade

Nessa unidade fizemos o movimento de análise das ofertas da Proteção Social Básica, compreendendo suas diferentes modalidades e objetivos. Conhecemos os principais marcos normativos e institucionais da PSB e dos serviços socioassistenciais, como a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais o Protocolo de Gestão Integrada dos serviços e benefícios. Vimo a importância desses dispositivos na perspectiva de padronização e integração entre os serviços e os benefícios no âmbito da PSB.

Na análise dos serviços socioassistenciais oferecidos na PSB, tratamos dos objetivos, organização, bem como do público prioritário. Conhecemos o Serviço de Acompanhamento Integral à Família (Paif), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo (SCFV) e a Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosa;

Com relação ao PAIF, vimos que se trata de um serviço essencial e central da PSB, oferecido no CRAS, e que tem como diretrizes central a matricialidade sociofamiliar. Tratarmos das principais diretrizes e princípios do PAIF e também refletimos sobre a necessidade de adotarmos uma perspectiva que não transfira a responsabilidade do provimento de proteção social para as famílias ou que envolva condutas policialescas, punitivistas e moralizadoras.

Ao dialogarmos sobre o SCFV, observamos a importância do provimento de convivência familiar e comunitária como estratégia de prevenção de risco, violação de direitos e rompimento de vínculos. Reparamos também que a dimensão de "vulnerabilidade relacional" é um demarcador de suma importância que deve ser considerado para organização do serviço, mas também vimos que as situações que envolvem rompimento de vínculos e violação de direitos não são resultados apenas das relações familiares e comunitárias, mas são também determinados pelas condições estruturais que reproduz desigualdades, opressões e violência.

Por fim, ao examinarmos o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosa, percebemos que se trata de uma modalidade de serviço muito particular, que visa ensejar equiparação de acesso aos serviços e programas por sujeitos e famílias com condições específicas que muitas vezes implicam em mobilidade reduzida e barreiras de acesso. O serviço pode ser oferecido nos CRASs ou por entidades de assistência social referenciadas aquele.

Marcos normativos do SUAS

- Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei nº 8.742/1993
- Nova Redação da Loas – Lei nº 12.435/2011
- Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004)
- Norma Operacional Básica do SUAS – NOB-SUAS (2005 e 2005)
- Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS -2006);
- Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009)
- Resolução CIT nº 1, de 7 de fevereiro de 2013 e Resolução CNAS nº 1, de 21 de fevereiro de 2013. – Trata do reordenamento do SCFV

ATIVIDADES PARA REFLEXÃO E APRENDIZAGEM

Questão analítica

- Considerando a realidade do seu município, analise os principais desafios postos ao PAIF e ao SCFV no escopo da Proteção Social Básica.
- No seu município o SCFV é ofertado no próprio CRAS? Se não, onde são e quais os principais desafios para referência ao CRAS.
- No seu município há oferta do Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoa com deficiência e idoso? Se sim, como é ofertado (CRAS ou rede conveniada) e quais os maiores desafios na referência para o CRAS? Se não, há demanda e como elas são absorvidas na PSB?

UNIDADE 2

BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) E AS NOVAS REGRAS DE ACESSO E PERMANÊNCIA; PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E BENEFÍCIOS EVENTUAIS.

Objetivos de aprendizagem

- Conhecer os princípios que organizam a previsão de integração entre benefícios e serviços socioassistenciais.
- Distinguir e conhecer as modalidades de benefícios ofertados pela PSB.
- Conhecer os principais programas pactuados no âmbito do SUAS, seus objetivos e principais ações.

Ao longo desta unidade, serão mobilizadas competências relacionadas à capacidade de:

- Assimilar e mobilizar os princípios que organizam a previsão de integração entre benefícios e serviços socioassistenciais, conseguindo entender a importância da integralidade entre eles;
- Relacionar as modalidades de benefícios apresentados à PSB, apreendendo suas particularidades;
- Identificar os programas pactuados no SUAS e inseri-los na lógica organizativa da PSB.

Conceito-chave

Os benefícios são formas de transferência de renda direta ou de entrega de bens materiais aos beneficiários que necessitam de forma mais contínua ou de forma circunstancial da proteção social do Estado na garantia de sua sobrevivência imediata. Estes são um importante mecanismo para a superação de vulnerabilidades sociais, fruto de desigualdades sócio-históricas (MDS, 2017).

Conceito

Utilizamos o conceito de contrarreforma para caracterizar as transformações neoliberais porque, embora sejam apresentadas como reformas modernizadoras e progressistas, elas promovem predominantemente a restauração dos interesses da classe dominante. O neoliberalismo apropria-se da conotação positiva historicamente associada à palavra "reforma" — vinculada às lutas dos trabalhadores, à ampliação de direitos e à proteção social — para legitimar medidas que produzem efeitos opostos, como cortes de recursos, restrições de acesso, privatizações e supressão

Nesta unidade

Nesta unidade daremos seguimento ao conhecimento das ofertas da Proteção Social Básica, com ênfase nas diferentes modalidades de benefícios socioassistenciais, refletindo sobre os princípios que sedimentam e regem a integração entre serviços e benefícios no âmbito da PSB. Sob essas bases, vamos tratar de cada um dos benefícios: Benefício de Prestação Continuada, Programa Bolsa Família e Benefícios eventuais. Trataremos dos objetivos, características e público-alvo. Veremos também os programas pactuados no âmbito do SUAS: BPC na escola e BPC trabalho.

Os benefícios socioassistenciais do SUAS são componente central da Proteção Social Básica (PSB) e compõem um núcleo determinante para definição do público prioritário dos serviços. A LOAS garante a provisão de dois Benefícios: Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Benefícios Eventuais; O Programa Bolsa Família (PBF), apesar de ter como eixo central um benefício monetário, não está consignado na LOAS com essa definição. Podemos dizer que sua previsão jurídica no corpo da LOAS pode ser relacionado ao escopo das estratégias de enfrentamento à pobreza, previstas na Lei. O PBF conta com regulamentação específica.

Vamos entender cada um deles.

Benefício de Prestação Continuada (BPC)

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um direito com previsão constitucional. Na Loas (Lei 12.435) ele está previsto no art 20 como: "a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família" (Brasil, 2011).

O BPC é um dos primeiros direitos previstos no campo da assistência social, tendo sido instituído na forma do extinto Renda Mensal Vitalícia, criado em 1974, em um contexto de ditadura civil-militar-empresarial, a qual incorporou, contraditoriamente, a previsão de alguns benefícios sociais, num cenário de retração dos direitos civis e cerceamento dos direitos políticos, marcado por profunda repressão e ataque aos movimentos sociais e a luta dos trabalhadores.

Com sua regulamentação, pós- Constituição de 1988, através da LOAS (Lei 8742/1993), foi implementando no governo Fernando Henrique Cardoso, sob intenso tensionamento da contrarreforma do Estado e da ofensiva neoliberal dos anos 1990. A CF/1988 deixou em aberta a definição da idade mínima para acesso ao benefício, o que abriu margem para definições extremamente restritivas. Na LOAS (Lei 8742/1993), definiu-se a faixa etária em 70 anos e a renda per capta em ¼ do salário-mínimo. Como se observa, o padrão estabelecido foi tão restritivo que se centrou muito mais em critérios de elegibilidade pautados na miserabilidade, do que relacionado à perspectiva original que cria o benefício.

O Benefício apenas começou a ser pago em 1996, ainda mantendo a renda *per capta*, mas delimitando a faixa etária em 67 anos, o que deixou muitos idosos fora dos critérios de elegibilidade. Somente com a aprovação do Estatuto do Idoso, em 2003, é que passou a vigorar a delimitação 65 anos de idade para acesso ao benefício.

O BPC pode ser considerado como um dos maiores benefícios socioassistenciais do mundo, dado seu caráter constitucional, independente de contribuição prévia e sua indexação/vinculação ao salário-mínimo. Tem maior impacto redistributivo de renda e viabiliza o acesso a bens de primeira necessidade, sendo fundamental para garantia da reprodução social de famílias empobrecidas que não tiveram acesso à previdência social e pessoas com deficiência.

Como tentamos demarcar, os sistemas protetivos no capitalismo podem assumir tendências as mais diversas. As que prevaleceram no capitalismo central (chamados países desenvolvidos ou de primeiro mundo) foram as tendências bismarckianas e beveridgianas. De acordo com Boschetti (2009), a Constituição Federal de 1988, apesar do seu caráter inovador e da perspectiva de compor um sistema amplo de proteção social, acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos com caráter universal, contributivos e seletivos. Desse modo, delineou-se, no mesmo sistema protetivo, as duas direções apontadas: bismarckianas e beveridgianas.

No caso da assistência social, o BPC pode ser analisando conforme tendências não-securitárias (por não exigir contribuição prévia), mas, por outro lado, não é universal, já que adota critérios específicos de acesso. Sua previsão está assentada na perspectiva da garantia dos mínimos sociais demarcados pela LOAS. Para Reis (2011), na imbricação do sistema protetivo entre a lógica do seguro e da assistência, o BPC é reconhecido na LOAS como "o primeiro mínimo social brasileiro, uma vez que a LOAS

de direitos. Trata-se, portanto, de uma mistificação ideológica: ainda que esses processos possam introduzir algumas novidades, neles prevalecem a conservação e a restauração da ordem social sobre qualquer avanço efetivo.

Nota:

indexação/vinculação ao salário-mínimo Isso significa que o valor do BPC não pode ser inferior ao salário mínimo vigente no país.

Conceito:

O modelo bismarckiano está fundamentado na lógica do seguro social. Os direitos são vinculados ao exercício do trabalho assalariado, principalmente formais e dependem, predominantemente, de contribuição prévia. Sua finalidade é assegurar uma renda substitutiva ao trabalhador quando este perde, temporária ou definitivamente, sua capacidade de obter rendimentos por meio do trabalho, em situações como doença, invalidez, velhice, acidente ou desemprego.
O modelo beveridgiano fundamenta-se em uma concepção mais ampla de seguridade social, orientada pela universalidade dos direitos e pela responsabilidade estatal. A proteção não deve depender exclusivamente da inserção no mercado de trabalho ou da contribuição individual, mas ser assegurada aos cidadãos diante de suas necessidades sociais. (Boschetti, 2009).

indica a garantia deste direito como uma das atribuições desta política (art. 1)". Nesse sentido,

> relação entre mínimos sociais enquanto sistema de provisão da Assistência remete à reflexão sobre o significado e as possibilidades de concretização dessa proposta, principalmente no caso do BPC, onde o grau de seletividade que o orienta coloca desafios para a sua concretização como um mínimo social compatível com a perspectiva da cidadania. (Reis, 2011, p. 87).

É importante não perdermos de vista que devemos disputar a própria concepção de mínimos sociais, de modo que possamos avançar na garantia de políticas protetivas que atendam as necessidades humanas básicas, o que é completamente diferente de visões e tendências que sustentam a proteção social apenas para a provisão do mínimo necessário à sobrevivência biológica.

Para pensar

Você já parou para pensar na diferença entre "mínimos sociais" e "necessidades humanas básicas"? Como percebe a distinção dessas duas perspectivas na direção social da política de assistência social? Uma importante contribuição para a discussão dos mínimos em contraponto às necessidades básicas humanas pode ser encontrada em: PEREIRA, Potyara A. P.Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

O BPC, ainda que operacionalizado pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), é, como dissemos, um benefício da política de assistência social. Seus recursos são provenientes do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Assim, podemos observar uma articulação entre duas políticas sociais para efetivação do BPC: a previdência e a assistência social. A inexistência de uma estrutura própria da política de assistência social para operacionalização do BPC, aliada a origem previdenciária do benefício – considerando as primeiras características do Renda Mensal Vitalícia – não passou ilesa para construção simbólica e cultural em torno do BPC. A existência, portanto, de duas lógicas distintas (seguro e assistência) na provisão do benefício criou tensionamentos em torno

do seu reconhecimento como direito socioassistencial.

> A operação de um benefício como o BPC, regido pela lógica da Assistência em uma estrutura previdenciária fortemente marcada, principalmente neste momento, por uma lógica securitária restrita, limitou a sua afirmação e o seu sentido como um direito de cidadania. Assim, ele era considerado no universo da Previdência como um amparo aos desvalidos, ou "como um não-direito", conforme classifica Sposati (2004, p.133).[117] Esta concepção do benefício teve repercussões na visão acerca dos seus usuários, que marcou uma diferença de tratamento entre o demandatário de um direito decorrente do vínculo com o trabalho e o de um direito assistencial, de difícil compreensão nesse contexto (Andrade, 2012, p.78).

Os avanços no campo normativo e institucional do SUAS, principalmente com a definição mais precisa do BPC na nova redação da LOAS (Lei 12.435/2011), vem contribuindo para diminuir essas imprecisões, definir com maior nitidez as responsabilidades dos entes federados e corroborar a política de assistência social (PAS) como efetiva responsável pela gestão do BPC. Ainda assim, normativas internas do INSS sempre têm incidências e implicações sobre o BPC, sua operacionalização.

Vejamos mais detalhes da LOAS acerca do BPC:

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

§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, considera-se:

I - pessoa com deficiência: aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na so ciedade com as demais pessoas;

II - impedimentos de longo prazo: aqueles que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos.

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal **per capita** seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.

§ 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória.

§ 5º A condição de acolhimento em instituições de longa permanência não prejudica o direito do idoso ou da pessoa com deficiência ao benefício de prestação continuada.

§ 6º A concessão do benefício ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de incapacidade, composta por avaliação médica e avaliação social realizadas por médicos peritos e por assistentes sociais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (Brasil, 2011, art. 20).

A gestão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), no contexto da Assistência Social, se dá através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).[9] Pautada pelos princípios da universalidade, da centralidade na família e da proteção social não contri-

9 Órgão Responsável: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e combate à fome (MDS).

butiva, essa articulação consolida o BPC como um direito de cidadania. Ao integrá-lo, o SUAS avança na estruturação da Assistência Social como política pública garantida por lei, reafirmando o papel do Estado em assegurar condições básicas de dignidade para os segmentos mais empobrecidos da população.

Em função do Decreto nº 6.214, de 26 setembro de 2007, que regulamenta o BPC, a concessão, a manutenção e a revisão do BPC passam a depender da inscrição e da atualização do Cadastro Único do beneficiário e de sua família. Desse modo, a inscrição no Cadastro Único é um requisito para acessar o benefício, uma vez que nesse ato o beneficiário declara informações sobre a realidade socioeconômica dele e de sua família. Precisamos entender que não se trata de uma mera formalidade, mas de contribuir com uma maior integração entre a política de assistência social e a política previdenciária e, num nível mais básico, entre benefícios e serviços.

Os CRASs tornam-se fundamentais uma vez que "acompanhamento realizado por suas equipes técnicas é crucial para identificar, orientar e garantir o acesso ao benefício, sobretudo em territórios vulnerabilizados pela pobreza extrema e pela escassez de serviços públicos" (MDS, 2017, p98).

Para fixar

O Cadastro Único agora serve, entre outros, como instrumento de coleta de informações sobre o beneficiário e sua família. É a partir das suas informações que o INSS procederá à análise do requerimento do benefício. Igualmente, o Cadastro Único, além de outras bases de dados, será utilizado para a revisão da renda per capita familiar. Por esta razão, é dever do requerente e do beneficiário estar com o Cadastro Único em dia (MDS, 2017).

O BPC tem sido objeto de ataques constantes, que visam acirrar os critérios de acesso, limitar sua abrangência, além da tentativa permanente de desvinculá-lo do salário mínimo. Ainda que não tenham sido realizadas mudanças no corpo da LOAS, dispositivos normativos, como decretos e portarias, vem realizando mudanças "silenciosas" que tornam o acesso e permanência no benefício cada vez mais difícil. Como assinalamos, o BPC é um benefício de importante alcance e impacto no que tange a redistribuição de renda. No cerne de uma sociedade cada vez mais tensionada pela ofensiva neoliberal, que defende programas extremamente reducionistas de alívio à pobreza, focalizados e seletivos, benefícios com as características do BPC são sempre objeto de ataques.

Para não esquecer

Não podemos esquecer que, no contexto da contrarreforma da previdência social (2019), entre outros momentos, o BPC estava na mira das mudanças, com indicação de desindexação do benefício do salário mínimo. Na esteira da defesa famigerada do ajuste fiscal do Estado, o tema sempre volta à questão e se avança numa tendência de vilanização do BPC como o grande culpado do suposto déficit dos gastos públicos.

Temos acompanhado uma intensa profusão de medidas de fiscalização dos beneficiários e suas famílias sob a narrativa do combate às fraudes. Tais medidas assumem uma perspectiva moralizante, policialesca e punitivista para a proteção social, colocando as equipes de referência em condições difíceis no trabalho na PSB, na medida em que são requisitadas a realizar visitas de fiscalização e revisão cadastral com caráter inquiridor, dadas as exigências que requerem um verdadeiro escrutínio da vida dos beneficiários.

A Portaria MDS 1.145/2025 estabelecia que, a partir de 1º de janeiro de 2026 as inclusões e atualizações cadastrais de famílias unipessoais beneficiárias do BPC ou do programa Bolsa Família deveriam ser realizadas no domicílio da família. Agora, a data inicial passa a ser 1º de julho de 2027, sendo a entrevista domiciliar obrigatória também para a inclusão ou atualização cadastral de requerentes ou beneficiários BPC (MDS, 2026).

Boas práticas

As visitas domiciliares são estratégias históricas na política de assistência social brasileira. Durante muito tempo, sua orientação se deu com caráter fiscalista e higienista, empreendendo enquadramento, disciplinamento e controle das famílias pobres. No entanto, já há acúmulo teórico, normas e valores éticos que apontam para a visita domiciliar como instrumento de ampliação do acesso aos direitos. Nesse sentido, estratégias de grupos para alinhamento sobre as entrevistas em domicílio podem ser uma alternativa para construir táticas coletivas para que essas ações tenham caráter informativo, orientador e vislumbrem garantir e ampliar o acesso aos benefícios e serviços socioassistenciais. Sempre garantindo o direito à privacidade, a autonomia e dignidade das famílias visitas, evitando radicalmente exigências de comprovação vexatória de pobreza.

Na esteira das medidas normativas que vem operando alterações “silenciosas”, podemos indicar: o Decreto 8.805, de 7 de julho de 2016, e o Decreto 12.534, de 25 de junho de 2025, além de um sem-número de Portarias que normatizam a operacionalização das mudanças trazidas pelos Decretos.

Destacamos que o Decreto 12.534, de 25 de junho de 2025, é o que apresenta maior impacto por trazer mudanças significativas na regulamentação do benefício. Essas alterações impactam diretamente os requerentes do BPC, uma vez que o novo decreto revisa a renda per capita para o acesso ao BPC, incluindo no cálculo os incisos I, II, IV e V do artigo 4º, que eram anteriormente desconsiderados. Destacamos que esses incisos não compunham o cálculo de renda *per capita* do Decreto 7.617, de 17 de novembro de 2011, mas eram excluídos do cálculo. São eles:

> I - benefícios e auxílios assistenciais de natureza eventual e temporária; II - valores oriundos de programas sociais de transferência de renda; [...] IV - pensão especial de natureza indenizatória e benefícios de assistência médica, conforme disposto no art. 5º ; V - rendas de natureza eventual ou sazonal, a serem regulamentadas em ato conjunto do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do INSS; e VI - remuneração da pessoa com deficiência na condição de aprendiz (BRASIL, 2011/2025, nosso grifo).

Assim, na medida em que o Decreto 12.534 não exclui explicitamente os valores recebidos em função dos programas de transferência monetária para o cômputo da renda per capta familiar, as normativas operacionais subsequentes passaram a contabilizá-los.

Vejamos como o Decreto supracitado determina quem tem direito ao benefício e quais rendas podem ser contabilizadas para cálculo da *per capta*:

IV - Família incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou da pessoa idosa: aquela cuja renda mensal bruta familiar dividida pelo número de seus integrantes seja igual ou inferior a um quarto do salário mínimo;

VI - Renda mensal bruta familiar: a soma dos rendimentos auferidos mensalmente pelos membros da família, vedadas as deduções não previstas em Lei.

VII - Os valores recebidos a título de auxílio financeiro temporário ou de indenização por danos, ambos em decorrência de rompimento e colapso de barragens;

VIII - O Benefício de Prestação Continuada concedido a outra pessoa idosa ou pessoa com deficiência;

IX - O benefício previdenciário no valor de até um salário-mínimo concedido a pessoa idosa acima de sessenta e cinco anos de idade ou a pessoa com deficiência; e

X - O valor do auxílio-inclusão e da remuneração do beneficiário do auxílio-inclusão percebidos por um membro da família, exclusivamente para fins de manutenção do Benefício de Prestação Continuada concedido anteriormente a outra pessoa do mesmo grupo familiar.

Art. 5º O beneficiário não pode acumular o Benefício de Prestação Continuada com outro benefício no âmbito da Seguridade Social ou de outro regime, inclusive o seguro-desemprego, exceto os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória, e as transferências de renda de que tratam o art. 6º, parágrafo único, e o art. 203, *caput*, inciso VI, da Constituição, e o art. 1º, *caput* e § 1º, da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004 (Brasil, 2025).

O decreto passa a exigir, ainda, o registro biométrico do beneficiário ou de seu responsável legal em uma das bases de dados previstas em ato do Poder Executivo federal e da prévia inscrição do interessado no CPF e no CadÚnico, que deverá estar atualizado em até 24 meses.

Na sequência, vamos reproduzir uma síntese dessas alterações e os principais conceitos relativos à concessão e permanência no Benefício.[10]

10 Agradecemos a assistente social Cristiane Pessanha pela disponibilização de seus estudos e materiais pessoais para contribuir com essa sistematização e algumas reflexões nessa Unidade.

Quadro 04 – Conceitos e alterações normativas no escopo do BPC

Categoria / Conceito	Descrição / Regra de Cálculo	Fundamento Legal
Renda Familiar Mensal	Soma dos rendimentos recebidos mensalmente por cada integrante do grupo familiar que viva sob o mesmo teto, observadas somente as exclusões e deduções autorizadas pela legislação.	Decreto nº 6.214/2007, art. 4º, VI, com redação do Decreto nº 12.534/2025; Portaria Conjunta MDS/INSS nº 34/2025, art. 8º, I
Renda familiar mensal per capita	Resultado da divisão da renda familiar mensal pelo número total de pessoas que integram o grupo familiar definido pela LOAS. Não corresponde necessariamente a todas as pessoas registradas no domicílio.	LOAS, art. 20, §§ 1º e 3º; Decreto nº 6.214/2007; Portaria Conjunta MDS/INSS nº 34/2025, arts. 7º e 8º, II
Critério objetivo de renda	Para fins de concessão, considera-se a renda familiar mensal per capita igual ou inferior a **¼ do salário mínimo,** sem prejuízo da avaliação de outros elementos de vulnerabilidade previstos na LOAS.	LOAS, art. 20, §§ 3º, 11 e 11-A; Decreto nº 6.214/2007, arts. 8º e 9º
Bolsa Família no cálculo da renda	A Portaria nº 34/2025 não incluiu o Bolsa Família entre os rendimentos expressamente excluídos. Assim, no procedimento administrativo atualmente regulamentado, seu valor passou a repercutir no cálculo da renda familiar do BPC. Essa interpretação é controvertida, pois a Lei do Bolsa Família contém regra de não cômputo de seus benefícios para concessão de outros auxílios e benefícios.	Portaria Conjunta MDS/INSS nº 34/2025, art. 8º, I; Lei nº 14.601/2023, art. 7º, § 2º
Outros benefícios	Não entram no cálculo: bolsas de estágio supervisionado; rendimentos de contrato de aprendizagem; determinadas indenizações ou auxílios relacionados a rompimento de barragem; BPC recebido por outro idoso ou pessoa com deficiência da família; benefício previdenciário de até um salário mínimo recebido por pessoa idosa com 65 anos ou mais ou pessoa com deficiência; e, em situação específica, auxílio-inclusão e remuneração de seu beneficiário.	Portaria Conjunta MDS/INSS nº 34/2025, art. 8º, I, alíneas "a" a "f"; LOAS, art. 20, §§ 9º e 14

Categoria / Conceito	Descrição / Regra de Cálculo	Fundamento Legal
Rendimentos excluídos do cálculo	• Estabelece os procedimentos e orientações aplicáveis ao desligamento voluntário do Programa Bolsa Família no âmbito do MDS.	**IN 54 SENARC/MDS**
Deduções admitidas	Podem ser deduzidos exclusivamente gastos contínuos e comprovadamente necessários com tratamentos de saúde, consultas médicas, fraldas, alimentação especial e medicamentos não fornecidos pelo SUS, além de serviços não prestados pelo SUAS.	Portaria Conjunta MDS/INSS nº 34/2025, art. 8º, §§ 4º a 7º e Anexo I; LOAS, art. 20-B
Atualização do Cadastro Único	A inscrição no CadÚnico e a atualização das informações em prazo não superior a **24 meses** são requisitos para concessão e manutenção do BPC.	Decreto nº 6.214/2007, art. 12, § 2º, com redação do Decreto nº 12.534/2025; Portaria Conjunta MDS/INSS nº 34/2025, arts. 3º, 6º e 28
Desligamento voluntário do Bolsa Família	A família pode solicitar seu desligamento voluntário do PBF. A IN nº 54/2026 estabelece o procedimento e os termos utilizados pela gestão municipal, pelo aplicativo Bolsa Família ou mediante requerimento no INSS.	IN nº 54/SENARC/MDS, de 30/04/2026, e anexos
PBF durante a análise do BPC	Quando houver desligamento voluntário do Bolsa Família relacionado ao requerimento do BPC, foram estabelecidos fluxos para manutenção do pagamento do PBF à família durante o período de análise do requerimento do benefício assistencial.	IN Conjunta nº 1/SNBA/SENARC/MDS e INSS, de 25/06/2026
Biometria	O registro biométrico do requerente, beneficiário ou responsável legal constitui requisito para concessão e manutenção do BPC, observadas as hipóteses regulamentares de dispensa ou impossibilidade.	Decreto nº 6.214/2007, arts. 12 e 15, com redação do Decreto nº 12.534/2025; Portaria Conjunta MGI/MDS/MPS nº 76/2025, alterada pela nº 23/2026; Portaria Conjunta MDS/INSS nº 36/2026

Fonte: Normativas indicadas no quadro. Elaboração própria, 2026

Muito além das requisições operacionais que o SUAS tem quanto a cadastramento e revisão cadastral, sobretudo a partir do CRAS e dos serviços de PSB, a política de assistência social tem papel de suma importância no acolhimento e acompanhamento de beneficiários do BPC e suas famílias. Conforme já apontamos, esse público é considerado prioritário no SCVF e não pode está fora do acompanhamento sistemático do PAIF.

> O BPC encontra sua identidade na proteção básica, pois visa garantir aos seus beneficiários o direito à convivência familiar e comunitária, bem como, o trabalho social com suas famílias, contribuindo para o atendimento de suas necessidades e para o desenvolvimento de suas capacidades e de sua autonomia. (Gomes, 2008, p. 61).

Nesse sentido, a articulação supracitada é fundamental para que o BPC não se reduza a um benefício monetário, sem nenhuma referência ou vinculação aos demais serviços do sistema protetivo, não apenas da política de assistência social, mas também das demais políticas setoriais.

Nessa direção, entre outras estratégias, o MDS instituiu os Programas BPC na Escola e o BPC Trabalho com o intuito de ampliar a proteção social aos beneficiários do BPC, promovendo o acompanhamento nos serviços do Sistema Único da Assistência Social – SUAS e a ampliação do acesso a serviços das demais políticas e a garantia de direitos, em especial à Educação e ao Trabalho.

Vejamos do que se trata cada um deles:

Quadro 05 - BPC NA ESCOLA

Categoria	Descrição / Detalhes
Público-Alvo	Crianças e adolescentes com deficiência (0 a 18 anos) beneficiários do BPC (Benefício de Prestação Continuada).
Objetivo Principal	Garantir o acesso, a permanência, o acompanhamento e o monitoramento escolar desse público, superando barreiras de inclusão.
Eixo 1: Identificação	Identificar anualmente os beneficiários do BPC (até 18 anos) que estão dentro e fora da rede regular de ensino.
Eixo 2: Mapeamento de Barreiras	Identificar as principais barreiras (arquitetônicas, urbanísticas, de transporte, comunicação, etc.) que impedem ou dificultam a escolarização.
Eixo 3: Estratégias Conjuntas	Realizar estudos e criar estratégias intersetoriais para superar as barreiras encontradas.
Eixo 4: Monitoramento	Acompanhar sistematicamente as ações e programas desenvolvidos pelos entes federados que aderiram ao BPC na Escola.
Intersetorialidade	Atuação conjunta das políticas públicas de **Assistência Social, Educação, Saúde e Direitos Humanos**.
Papel dos Técnicos do CRAS	Elaborar o Plano de Ação local e realizar o acompanhamento familiar (especialmente via PAIF) com base nas barreiras identificadas nos questionários.

Elaboração própria com base em informações do MDS.

Quadro 06 - BPC TRABALHO

Tópico	Detalhes
O que é	Programa de Promoção do Acesso das Pessoas com Deficiência (beneficiárias do BPC) à Qualificação Profissional e ao Mundo do Trabalho.
Objetivos	Promover o protagonismo, a autonomia e a participação social das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC mediante superação de barreiras, acesso à rede socioassistencial, qualificação profissional e inserção no mercado de trabalho.
Público Prioritário	Pessoas com deficiência beneficiárias do BPC, com prioridade para a faixa etária de **16 a 45 anos**.
Coordenação Geral	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).
Órgãos e Entes Parceiros	• Ministérios da Educação (MEC) e do Trabalho e Emprego (MTE) • Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) • União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
Articulação Institucional	Articulado com o **ACESSUAS Trabalho** para mobilização, encaminhamento a cursos de capacitação/formação profissional e inclusão produtiva (a adesão ao ACESSUAS pelos municípios/DF compromete os gestores com as ações do BPC Trabalho).

Elaboração própria com base em informações do MDS.

Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) é considerado um dos maiores programas de transferência monetária do mundo. Criado em 2003, ainda no âmbito do Programa Fome Zero, o PBF se tornou o carro-chefe das estratégias de enfrentamento à pobreza no âmbito da política social brasileira.

Apesar do núcleo central do PBF ser a transferência monetária direta para os beneficiários, o Programa condensa várias frentes de ações que visam incidir sobre a pobreza e extrema pobreza, além de assumir uma configuração intersetorial, na medida em que articula, pelo menos, três políticas sociais: assistência social, educação e saúde. A principal dimensão dessa articulação são as condicionalidades. Por ser um programa de transferência monetária condicionado, o PBF engloba condicionalidades relativas às três políticas citadas.

Não podemos esquecer que o PBF não pode ser reduzido a um programa focalizado ou que ele encerra em si mesmo as estratégias necessárias para avançar na ampliação da proteção social no Brasil. Na mais recente legislação sobre o Programa (Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023) , quando foi relançado em 2023, a definição do PBF como parte do processo de consolidação da Renda Básica de Cidadania é registrada.

> § 1º O Programa Bolsa Família constitui etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania, na forma estabelecida no parágrafo único do art. 6º da Constituição Federal e no caput no § 1º do art. 1º da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004 (Brasil, 2023).

Desde 2004, o Brasil conta com a Lei nº 10.835, que instituía, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, a qual constituiria o direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos, não importando sua condição socioeconômica, receberem anualmente um benefício monetário. O pagamento do benefício deveria ser de igual valor para todos, sem exigência de condicionalidades.

Desde 2005 o PBF passou por muitas mudanças e aprimoramentos, mas o Brasil ainda não chegou a consolidar a renda básica de cidadania, dadas as características assumidas pelo programa que contrasta com a definição consignada na Lei: universalidade e a não existência de condicionalidades.

Em 2021, como veremos, passamos a contar com previsão constitucional para a renda básica de cidadania, mas, ainda assim, com um escopo limitado. Outro passo importante é a própria Lei nº 14.601/2023, citada acima, que prevê a progressão do PBF para a renda básica de cidadania. No entanto, ainda que haja a previsão dessa transição, não são elencados maiores detalhamentos ou regulamentação específica para tal processo.

É importante refletirmos e debatermos, nos mais diversos espaços relativos à política de assistência social, sobre a necessidade de efetivação da renda básica de cidadania no Brasil, para avançarmos na superação da focalização e seletividade das políticas sociais, e garantir que todas as pessoas que necessitam da política de assistência social sejam, de fato, alcançadas por ela, garantindo-se a segurança de renda prevista na PNAS.

Nota explicativa:

Após 18 anos o Programa Bolsa Família foi revogado, em 2021, através da Medida 1.061/2021, quando se criou o Auxílio Brasil.

Objetivos, critérios e benefícios do Programa Bolsa Família

Objetivos:

- Combater a fome, por meio da transferência direta de renda;
- Ampliar o acesso a mais direitos, especial-

Conceito

Regulamento pela Lei Complementar nº 200/2023, o chamado "novo arcabouço fiscal" diz respeito ao regime fiscal que substituiu o antigo Teto dos gastos públicos (Emenda Constitucional 95/2016). Determina as regras e limites para os gastos públicos.

mente das novas e futuras gerações, para promover a interrupção da pobreza reproduzida entre as gerações;

- Promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, especialmente das crianças, dos adolescentes e jovens em situação de pobreza.

Critérios de acesso:

Conforme a Lei 14.601/2023, Art. 4º, o Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza, caracterizada pela renda familiar **per capita** mensal de até R$ 218,00 (duzentos e dezoito reais), denominada linha de pobreza. Assim, são elegíveis para o Programa as famílias cuja renda familiar *per capita* mensal seja igual ou inferior a R$ 218,00 (duzentos e dezoito reais) e que estejam inscritas no CadÚnico.

A Lei supradita traz também a definição de família, renda familiar mensal e *per capta*, assim como de domicílio.

I - família: núcleo composto de uma ou mais pessoas que formem um grupo
doméstico, com residência no mesmo domicílio, e que contribuam para o rendi
mento ou que dele dependam para atendimento de suas despesas;
II - renda familiar mensal: soma dos rendimentos auferidos por todos os integrantes
da família, excluídos aqueles rendimentos indicados no § 1º deste artigo e em
regulamento;
III - renda familiar per capita mensal: razão entre a renda familiar mensal e o total
de integrantes da família; e
IV - domicílio: local que serve de moradia à família.

Benefícios

I - Benefício de Renda de Cidadania, no valor de R$ 142,00 (cento e quarenta e
dois reais) por integrante, destinado a todas as famílias beneficiárias do Programa
Bolsa Família;
II - Benefício Complementar, destinado às famílias beneficiárias do Programa Bolsa

Família cuja soma dos valores relativos aos benefícios financeiros de que trata o inciso I deste parágrafo seja inferior a R$ 600,00 (seiscentos reais), calculado pela

diferença entre este valor e a referida soma;

III - Benefício Primeira Infância, no valor de R$ 150,00 (cento e cinquenta reais) por criança, destinado às famílias beneficiárias que possuírem, em sua composição,

crianças com idade entre 0 (zero) e 7 (sete) anos incompletos;

IV - Benefício Variável Familiar, no valor de R$ 50,00 (cinquenta reais), destinado às famílias beneficiárias que possuírem, em sua composição:

a) gestantes;

b) nutrizes;

c) crianças com idade entre 7 (sete) anos e 12 (doze) anos incompletos; ou

d) adolescentes, com idade entre 12 (doze) anos e 18 (dezoito) anos in completos;

Explicadas a principais características do PBF, é importante refletirmos sobre alguns pontos.

Ao analisarmos os elementos descritos acima, percebemos que o PBF adota sua própria definição de família, bem como trabalha com a noção de "linha da pobreza" – que define uma dada renda *per capta* familiar – diferente de outros benefícios, como o BPC. Ademais, o Programa tem como característica fundamental a adoção de condicionalidades, além dos critérios de elegibilidade.

Não há como questionar a importância do PBF para sobrevivência material de milhões de famílias e sua extrema relevância quanto ao enfrentamento da pobreza no Brasil. Um programa que está consolidado no âmbito da proteção social brasileira e é indispensável em tempos de aprofundamento da precarização do trabalho, e dadas as características estruturais do mercado de trabalho brasileiro, marcado pela informalidade e pelo desemprego. No entanto, precisamos problematizar alguns elementos da sua formatação, sobretudo seu caráter extremamente focalizado e seletivo. Mas, além disso, precisamos ponderar sobre a relativa fragilidade normativa e institucional do PBF no cerne do estado Brasileiro, já que se trata de um Programa de Governo, suscetível às mudanças provocadas pelos diferentes projetos político-governamentais que podem assumir a direção do executivo nacional.

Como vimos, o PBF conta com uma lei de regulamentação própria, que apesar de tratar o Programa como etapa transitória para a universalização da Renda Básica de Cidadania, ainda mantém o entendimento do PBF como programa específico de combate à pobreza, o que pode gerar deturpação quanto ao seu reconhecimento como um direito.

Comparando-se, por exemplo, com o PBC – regulamentado explicitamente no âmbito da LOAS, com regras precisas e, sobretudo, estabelecendo a vinculação da base de correção ao salário-mínimo, podemos perceber alguns dos limites que estamos procurando apontar em relação à consolidação do PBF como um direito positivado. Essa comparação sobre a institucionalidade do BPC e do PBF foi tratado pelo IPEA, conforme descreve o texto abaixo.

> O BPC foi definido no marco jurídico-legal como um direito social; consequentemente, o poder público tem a obrigação de atender a todos que preencham as condições de acesso ao benefício e o solicitem. Ademais, cabe lembrar que se trata de um benefício no valor de um SM. Estes aspectos pressionam em favor de uma política de restrição do acesso operada pela linha de pobreza em vigor. O PBF, apesar de não poder ser reivindicado judicialmente como um direito social, tem sua cobertura atrelada à disponibilidade orçamentária e

> às metas fixadas para o programa, as quais, por sua vez, influenciam a linha de operacionalização dos benefícios (IPEA, 2014, p. 63).

A Emenda Constitucional nº 114/2021, incluiu na CF/1988, parágrafo sobre renda básica no artigo 6 – que trata dos direitos sociais – com a seguinte designação:

> Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária (Brasil, 1988/2021).

A previsão constitucional de renda básica familiar de fato é um grande avanço. No entanto, a indicação de "situação de vulnerabilidade" e a submissão a regras fiscais e disponibilidade orçamentária deixam em aberto definições importantes que poderiam trazer mais segurança jurídica e institucional para um programa de renda de cidadania.

Conforme explicitado pelo IPEA, ao não ser vinculado ao salário mínimo e não contar com um fator de correção automática, o PBF fica suscetível às escolhas político-governamentais. Por exemplo, podemos indicar que os benefícios do PBF ficaram sem ajuste entre 2019 e 2021, quando foi ajustado no contexto de mudança para o Auxílio Brasil. Ou seja, os ajustes nos benefícios ficam à critério do governo federal e podem permanecer muito tempo sem revisão.

No Brasil, temos acompanhado o movimento permanente de ataques aos direitos e políticas sociais, sob a justificativa da necessidade de conter os gastos públicos, supostamente descontrolados e que tornariam o Estado uma "máquina inchada" e ineficiente. Esses discursos já legitimaram as mais diversas contrarreformas sociais, como a trabalhista e da Previdência.

Com o PBF não é diferente. O Programa é constantemente alvo de críticas conservadoras como aquelas que defendem que o Programa seria mera massa de manobra clientelista. Por outro lado, aponta-se que o PBF alimentaria "a preguiça" e faria com que as pessoas não quisessem trabalhar. A disseminação de uma verborragia que procura construir a ideia de que os beneficiários são fraudulentos também alimenta os ataques e visam criar consenso na sociedade de que o Programa é desnecessário. Essa profusão de narrativas sustenta também as políticas de ajuste fiscal e corte de recursos, e tem fomentado intensificação de fiscalização com caráter punitivista.

O Programa, apesar do novo ciclo de expansão em 2023, vem sendo objeto de cortes dada a permanente pressão do chamado "arcabouço fiscal", que impõe ao governo um limite de gastos sociais. Esses processos têm implicações diretas no cotidiano dos serviços socioassitenciais, sobretudo na PSB. Por exemplo, a requisição de revisão cadastral para cadastros unipessoais, inclusive com obrigatoriedade de visita domiciliar tem sobrecarregado as equipes de referência. Ademais, o corte de benefícios e a não inclusão de novas famílias também impacta o cotidiano dos CRAS, face à impossibilidade de atender sujeitos e famílias que estão nos critérios do programa, mas, mesmo assim, ficam em fila de espera.

Os processos mencionados nos remetem à contradição permanente entre a perspectiva universalista dos direitos sociais e a manutenção de uma direção focalista para a proteção social, em especial no caso da política de assistência social.

> O caráter universal de acesso acaba, muitas vezes, sem efeito, tendo, na prática, que ser substituído pela focalização "naqueles que mais precisam". Essa priorização pode ter duplo sentido: o de fazer a escolha pela falta de

> condições de atender a todos que buscam os serviços, ou a de selecionar quem acessa segundo categorizações que ficam a critério de quem opera a Política na ponta, o que, muitas vezes, reproduz velhas práticas de seletividade em um novo contexto de Sistema Único de Assistência Social (Borba Silva, 2012, p. 56).

Para pensar

O tema do Orçamento Público parece sempre muito distante da realidade cotidiana da maioria das pessoas e, muitas vezes, é visto como mera questão técnica e burocrática do Estado. No entanto, os cortes em gastos sociais com programas, benefícios e serviços socioassistenciais impactam a realidade das unidades públicas, precarizando as condições de trabalho e atendimento, além de limitar as possibilidades de intervenção, já que a efetivação de serviços, direitos e políticas exige a garantia de financiamento público. Como você percebe esses impactos na sua unidade?

O PBF, como vimos, é um Programa de transferência monetária com condicionalidades. Vejamos quais são elas.

Art. 10. A manutenção da família como beneficiária no Programa Bolsa Família dependerá, sem prejuízo dos requisitos estabelecidos nesta Lei e em regulamento, do cumprimento, pelos integrantes das famílias, de condicionalidades relativas:

I - à realização de pré-natal;

II - ao cumprimento do calendário nacional de vacinação;

III - ao acompanhamento do estado nutricional, para os beneficiários que tenham até 7 (sete) anos de idade incompletos; e

IV - à frequência escolar mínima de:

a) 60% (sessenta por cento), para os beneficiários de 4 (quatro) anos a 6 (seis) anos de idade incompletos; e

b) 75% (setenta e cinco por cento), para os beneficiários de 6 (seis) anos a 18 (dezoito) anos de idade incompletos que não tenham concluído a educação básica.

Figura 13 – ilustração condicionalidades PBF



Fonte: Elaboração própria, com auxílio de inteligência artificial

Conforme se observa, as condicionalidades estão articuladas às políticas de saúde e educação. A perspectiva do PBF é de garantia do acesso aos direitos sociais e as condicionalidades visam garantir esses acessos, tal como definido nos objetivos:

I - contribuir para o acesso à saúde e à educação, bem como aos demais direitos da assistência social, visando à ampliação da proteção social e ao rompimento do

ciclo intergeracional da pobreza, permitindo que as famílias restabeleçam sua capacidade protetiva de modo a garantir o acesso de crianças, especialmente aquelas na primeira infância, adolescentes, mulheres e pessoas gestantes beneficiárias do Bolsa Família a esses direitos sociais; e

II - identificar as vulnerabilidades sociais que afetem ou impeçam o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos (Brasil, 2025).

As condicionalidades têm sido objeto de debates e fomentam as mais diversas abordagens. É importante, no entanto, não transformar as condicionalidades em mecanismo de culpabilização e punitivismo sobre as famílias, tampouco transformar em mais um dispositivo de controle. É preciso, antes de tudo, analisar e compreender quais determinações sociais, econômicas políticas e culturais influenciam o descumprimento das condicionalidades, de modo que as situações singulares das famílias sejam analisadas à luz das condições socioeconômicas e das relações sociais mais amplas nas quais elas estão inseridas. É preciso que o acompanhamento e gestão das condicionalidades tenham em vista reforçar o papel do poder público na garantia da proteção social.

A gestão de condicionalidades é de responsabilidade compartilha pelos três órgãos gestores das políticas envolvidas.

Quadro 07 – Gestão de condicionalidades PB

Etapa / Aspecto	Responsável	Público / Ação	Detalhes / Regras Principais
Geração do Público	MDS	Famílias beneficiárias do PBF	Base de dados extraída do **CadÚnico** e da folha de pagamento do Programa Bolsa Família.
Envio para a Saúde	MDS	Crianças < 7 anos e mulheres	Identificação das integrantes com perfil para acompanhamento das condicionalidades de saúde.
Envio para a Educação	MDS	Crianças e adolescentes (4 a 18 anos)	Seleção de estudantes que **não** tenham concluído a educação básica.
Exceções / Exclusões	MDS	Beneficiários com ensino concluído	Integrantes com registro de **conclusão da educação básica** no CadÚnico são automaticamente excluídos do acompanhamento educacional.
Periodicidade	MDS, MEC e MS	Conforme calendário interministerial	A geração e o envio ocorrem periodicamente, alinhados aos períodos de coleta e registro previstos no calendário do governo.

Etapa / Aspecto	Responsável	Público / Ação	Detalhes / Regras Principais
Disponibilização aos Municípios	MEC e MS	Sistemas próprios da Saúde e Educação	Inserção das listas nos sistemas federais das áreas para que os municípios registrem o cumprimento das condicionalidades.

Fonte: PORTARIA MDS Nº 1.095, DE 2 DE JULHO DE 2025. Elaboração própria, 2026.

Com relação à verificação do cumprimento e do não cumprimento das condicionalidades, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome identifica as famílias com integrantes que não cumpriram as condicionalidades, a partir das informações enviadas pelo Ministério da Educação e pelo Ministério da Saúde, realiza a consolidação e registra o resultado no Sistema de Condicionalidades – Sicon (Brasil, 2025). À frente, veremos o papel da Política de Assistência Social, em nível local, no acompanhamento das condicionalidades.

Pela própria natureza do programa – de ter condicionalidades – o não cumprimento destas implica em repercussões sobre o benefício recebido pelas famílias em descumprimento, quais sejam:

- Alerta à família no primeiro registro de não cumprimento das condicionalidades;
- Bloqueio do benefício por um mês, no segundo registro de não cumprimento das condicionalidades;
- Suspensão do benefício por dois meses, a partir do terceiro registro de não cumprimento das condicionalidades, e, reiteradamente, a partir da ocorrência de novos não cumprimentos; e
- Cancelamento do benefício, conforme previsto no art. 17 desta Portaria (Brasil, 2025).

É fundamental refletirmos sobre o papel das condicionalidades num programa socioassistencial para que elas não se tornem mecanismo de controle da vida das famílias mais empobrecidas, tampouco para que não assumam a direção de penalização delas. Como assinalamos, há um profundo debate sobre o papel das condicionalidades no PBF em programas assistenciais.

Para alguns estudiosos, as condicionalidades são dispositivos indispensáveis para assegurar uma maior eficácia do programa e viabilizar o acesso às demais políticas sociais. Para outros, se configuram como uma espécie de “contrapartida” das famílias para justificar a própria existência do programa. Análises diferentes apontam que as condicionalidades não deveriam existir, pois servem para tensionar e enquadrar as famílias pobres. Nessa mesma linha de análise, aponta-se que o acesso viabilizado pelo programa aos serviços de educação e saúde não significa qualidade do usufruto dos serviços sociais, tornando-se muito mais mecanismos burocráticos, do que melhoria na qualidade de vida dessas famílias.

Como vimos, a aplicação dos efeitos em função do não cumprimento de condi-

cionalidades assume uma via gradativa, o que significa que os efeitos são aplicados de modo ascendente, da menor implicação à maior. Isto é, inicia-se com alerta no primeiro registro de descumprimento e aumenta-se a repercussão até o possível cancelamento do benefício.

É de extrema relevância que a gestão do PBF (sua equipe técnica, se existir) e os CRAS tenham fino alinhamento e articulação para acompanhar às famílias de modo que, na aplicação do primeiro nível de alerta, as famílias sejam acompanhadas e orientadas para evitar a progressão das repercussões.

Ademais, a própria normatização prevê situações excepcionais que justificam o não cumprimento de condicionalidades. Vejamos um resumo na imagem abaixo:

Figura 14 – Situações excepcionais no cumprimento de condicionalidades



Fonte: Elaboração própria , com auxílio de inteligência artificial, 2026

Nota explicativa:

Amartya Sem é um economista e escritor indiano, Prêmio Nobel de Economia em 1998.Professor de Harvard (EUA), foi um dos idealizadores do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH e fundador do Instituto Mundial de Pesquisa em Economia do Desenvolvimento (Universidade da ONU).

Para fixar

"Os efeitos não são punitivos, mas funcionam como um mecanismo de atenção tanto para as famílias quanto para o poder público." (BRASIL, 2024, p.20).

Uma dimensão fundamental a ser problematizada e sobre a qual se precisa avançar muito no SUAS é quanto às equipes de referência e a existência efetiva de trabalhadores em número suficiente para garantia do trabalho com qualidade. Também é um grande desafio que as equipes sejam compostas por trabalhadores efetivos para avançar na superação da precarização das relações de trabalho e na intensa rotatividade dos profissionais. Sem trabalhadores em quadro condizente com as necessidades dos territórios não é possível garantir acompanhamento sistemático e viabilização de acessos aos serviços e benefícios socioassistenciais.

A inviabilização ou fragilização do trabalho com famílias, em função de equipes do PAIF defasadas, acentua a condição de vulnerabilidade das famílias e leva a que o próprio Estado, ao não garantir condições de acompanhamento, fomente violação de direitos. Ademais, o CRAS não pode se reduzido à gestão do PBF, uma vez que a PSB é muito mais ampla e demanda trabalho social e político-pedagógico com as famílias.

> Neste sentido, é urgente recuperar a capacidade de trabalho social do PAIF e dos Serviços Socioassistenciais propostos para a Assistência Social. Sabemos que enfrentamos grandes desafios no campo do financiamento para a estruturação do trabalho social, em especial na dimensão dos recursos humanos, mas acreditamos na potência desse trabalho junto aos usuários como uma forma de enfrentamento e de luta pela expansão e aprimoramento do SUAS (Lima, 2025, s/p).[11]

Para finalizar, não poderíamos deixar de refletir sobre a noção de pobreza que perpassa o PBF. Constituído como um programa de combate à pobreza, o PBF passou por algumas transformações quanto à compreensão des-

11 Em material apresentado em Roda de Conversa sobre acompanhamento de condicionalidades no CRAS, pela assistente social Camila Lima. Agradecemos a profissional pelas partilhas e trocas.

se fenômeno. A definição institucional do Programa aponta para adoção de uma concepção multidimensional da pobreza. Essa abordagem visaria ampliar a concepção de pobreza, objetivando um tratamento "mais humano" do fenômeno, que possa dar conta do rol mais amplo de privações que a caracterizam, como indicadores de educação, saúde, padrão de vida, trabalho e geração de renda.

Ainda assim, o PBF sempre se pautou no uso de uma "linha de pobreza", o que significa que, em última análise, a renda *per capta* auferida pela família que se candidata ao programa ainda é o marco definidor para acesso. Ao longo dos anos, O PBF já trabalhou com diferentes valores definidores de linhas da pobreza, inclusive já adotou uma "linha de extrema pobreza". A definição de linhas de pobreza obedece a critérios de definição de necessidades mínimas para sobrevivência de uma família, o que pode tornar essa definição extremamente reducionista.

De acordo com Escurra (2015), essa visão multidimensional da pobreza ganha destaque no âmbito do Banco Mundial a partir de 2000, sobre forte influência de Amartya Sen e sua concepção de pobreza com foco nas "capacidades pessoais". Essa compreensão esboça uma análise acerca da pobreza que não deve ficar restrita apenas a questão da insuficiência de renda, mas deve abarcar outros fatores sociais e culturais.

> Isto significa que além da avaliação da pobreza pela variável renda, ela é considerada como "ausência de capacidades", "indivíduo em situação de vulnerabilidade" e "exposto a risco". Sob essa ótica, a ausência de capacidades diminui o potencial do indivíduo em obter renda e, em virtude disso, o tema central deste relatório é a expansão das capacidades humanas das pessoas pobres, ficando patente a noção de Sen de "desenvolvimento como liberdade", como processo de expansão das liberdades humanas (Escurra, 2015, p. 74).

Já tratamos um pouco do limite da concepção de vulnerabilidade, risco e da própria ideia de "capacidades" que não seja relacionada à desigualdade de classes produzida por essa sociedade, além do racismo estrutural, do capacitismo, da desigualdade de gênero, da LGBTfobia, do etarismo. Ademais, outras dimensões da nossa formação social como o patrimonialismo e a tradição oligárquica e autocrática da sociedade e do Estado brasileiro também influencia o fenômeno da pobreza.

Dessa forma, devemos avançar na compreensão da pobreza como fenômeno indissociável dessa sociedade e das diversas opressões que atravessam nossas relações sociais, para não cairmos em armadilhas reducionistas da pobreza que servem à moralização, individualização e culpabilização das famílias pela sua condição socioeconômica.

Boas práticas

O aprofundamento de estudos e abordagens sociais é de suma importância para qualificação das intervenções e as ofertas da PSB. Os cadernos de orientações técnicas podem objeto de grupos de estudos e reflexões das equipes. Indicamos as Trilhas do Paif, em especial para o debate dessa seção, o Caderno 1 – Trabalho Social com famílias e territórios no Paif: Trilha para o contexto das condicionalidades do Programa Bolsa Família. A Trilha apresenta um item "Trilhando caminhos" com indicações de estratégias para o trabalho. Veja um breve resumo da Trilha a seguir:

Figura 15 Resumo Trilhas do Paif no acompanhamento de condicionalidades



Fonte: Elaboração própria, com auxílio de inteligência artificial, 2026.

Benefícios Eventuais

Os Benefícios Eventuais remontam às primeiras práticas estatais para atendimento de demandas específicas em função de certas eventualidades. Os primeiros benefícios eventuais foram regulamentadas pelo Decreto nº 35.448 de 1954, que reconhece o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral, instituídos pela política previdenciária da época. Auxílios como a alimentação (cestas básicas) e outros de maneira geral, como próteses, órteses, medicamentos, alimentação especial, transporte, ferramentas de trabalho, figuraram como parte do campo da assistência social, marcada por um cariz z assistencialista e conservador, carregada pela meritocracia e julgamento moral. Estes auxílios, materializados como “ajuda” aos/às pobres e desvalidos/as, permaneceram ainda por muitas décadas seguidas nesta direção, sendo alterados legalmente somente com a Constituição Federal de 1988, quando da instalação do modelo de seguridade social

brasileiro e, em 1993, com a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) (CFESS, 2020).

Na Constituição Federal de 1988, os benefícios passaram a figurar a proteção social da política de assistência social, sob o paradigma do direito (Arts. 6 e 203). Como já vimos, a Loas (Lei 8.742/1993, atualizada pela Lei 12.435/2011 – Lei do Suas) define os benefícios em duas modalidades: Benefícios de Prestação Continuada (BPC) - sob responsabilidade da União - e os Benefícios Eventuais (BE) - responsabilidade dos estados, DF e municípios. Também estão normatizados pelo Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007 e pela Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012 (NOB-SUAS), além da PNAS.

De acordo com a PNAS estes benefícios estão inseridos na proteção social básica, definidos como:

> provisões gratuitas implementadas em espécie ou pecúnia que visam cobrir necessidades temporárias em razão de contingências relativas a situações de vulnerabilidade temporárias, em geral relacionadas ao ciclo de vida, a situações de desvantagens pessoal ou a ocorrências de incertezas que representam perdas e danos. (PNAS, 2005, p. 34).

A LOAS (Lei 12.435/2011) , em seu art. 22, também fixa o entendimento dos Benefícios Eventuais.

§ 1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão definidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social (Brasil, 2011).

A concessão pode ocorrer em pecúnia, bens de consumo ou por meio da prestação de serviços, mas de caráter temporário. Na modalidade de benefício em pecúnia o valor deve ser definido de acordo com o grau de complexidade da situação, analisada pela equipe responsável pelo atendimento.

Quanto ao financiamento dessa modalidade de benefícios, a LOAS determina que é de responsabilidade dos Estados e municípios, a partir de critérios definidos respectivamente pelos Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social.

As normatizações da PAS deixam nítido o caráter de gratuidade, bem como de sua provisão estatal, como todo direito social, o que é de suma importância para superar a cultura do não entendimento dessa modalidade de benefícios como sendo um direito legitimamente constituído.

Historicamente, a política de assistência social no

Conceito-chave

Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011).

Brasil foi constituída sob forte influência de práticas assistencialistas e de relações pautadas pela lógica do favor. Esses traços permanecem presentes na forma como benefícios e serviços são frequentemente ofertados, contribuindo para que sejam percebidos como concessões estatais, e não como direitos sociais assegurados legalmente. Dessa maneira, em vez de serem reconhecidos como expressões da cidadania e da proteção social, os benefícios tendem a ser associados à ideia de benevolência governamental ou de pessoas associadas ao poder público e cargo legislativos, como vereadores.

A própria natureza dos benefícios eventuais, pelas provisões previstas e pela característica de atender emergências, pode contribuir fortemente para que sejam utilizados de forma inapropriada por diferentes sujeitos políticos que ainda atuam com práticas paternalistas e patrimonialistas no campo da intervenção pública.

A percepção dos usuários acerca dos benefícios recebidos é profundamente influenciada pelo significado que as próprias instituições lhes atribuem e pelas formas de sua operacionalização. Nesse processo, também desempenham papel relevante os discursos e as práticas dos profissionais responsáveis pelo atendimento e pela concessão desses benefícios, uma vez que podem reforçar ou tensionar a compreensão dos usuários sobre sua condição de sujeitos de direitos.

Além disso, o caráter historicamente autoritário e tutelar do Estado brasileiro contribui para a reprodução de concepções que dificultam o reconhecimento da assistência social como direito. Nessa perspectiva, os benefícios passam a ser interpretados como favores concedidos pelo poder público, e não como resultado das lutas sociais e da riqueza socialmente produzida pelos trabalhadores. Como destacam Sposati et al. (2008, p. 61), “perpassa a prestação dos serviços de assistência social pública certa noção de gratuidade, como se a riqueza do Estado viesse de outra fonte que não a própria riqueza produzida pelo próprio trabalhador”.

Nesse sentido, a direção social atribuída à viabilização dos benefícios eventuais é de suma importância para superar caldos culturais que impliquem na sua efetivação em vias que não sejam do reconhecimento dos direitos. A atuação profissional das equipes de trabalhadores do SUAS é de suma importância nessa direção.

Outro elemento que se coloca como grande desafio e fomenta deturpações é a frágil regulamentação dos benefícios eventuais nos municípios. A LOAS apenas prevê a modalidade de benefícios, mas nem a PNAS e nenhuma outra normativa específica do SUAS traz detalhamentos para a operacionalização, já que a previsão é de que cada município elabore, aprove e aplique legislação própria acerca dos benefícios eventuais.

Nesse sentido, a Resolução CNAS nº 212/2006 estabelecia critérios orientadores e prazos para a regulamentação dos benefícios eventuais por parte dos estados, DF e municípios. Entretanto, nem todos os entes federados já o fizeram, permanecendo os benefícios por situação de natalidade e de morte, por exemplo, sendo operacionalizados por outras pastas sem diálogo com a assistência social e o benefício de calamidade está subordinado ao comando externo da assistência social (centralizado pela gestão municipal e de forma intersetorial) – utilizando recursos da política de assistência social, já que estão previstos nessa política (CFESS, 2020).

Para pensar e fixar

É importante refletirmos sobre como, historicamente, demandas estranhas à política de assistência social eram/são remetidas à área, marcando uma resistência institucional, política, simbólica e cultural acerca do papel e atribuições da política de assistência social. Exemplo disso são as chamadas órteses e próteses. Nesse sentido, o CNAS aprovou a Resolução 39/2010, que trata do reordenamento dos Benefícios Eventuais no âmbito da Política de Assistência Social em relação à política de saúde. A resolução atesta que "não são provisões da política de assistência social os itens referentes a órteses e próteses, tais como aparelhos ortopédicos, dentaduras, dentre outros; cadeiras de roda, muletas, óculos e outros itens inerentes à área de saúde, integrantes do conjunto de recursos de tecnologia assistiva ou ajudas técnicas, bem como medicamentos, pagamento de exames médicos, apoio financeiro para tratamento de saúde fora do município, transporte de doentes, leites e dietas de prescrição especial e fraldas descartáveis para pessoas que têm necessidades de uso" (CNAS, 2010).

Para fixar e constituir Boas Práticas

Sabemos que um dos benefícios eventuais mais mobilizados ainda é a o repasse de cestas básicas. A provisão de cesta, seja in natura ou pecúnia é um direito, mas também uma resposta imediata a um problema vital vivenciado pelas famílias, que é a fome. Precisamos entender que o direito à alimentação não pode ser concretizado pela política de assistência social, apenas. Pelo contrário, temos no Brasil uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que, apesar de transversal à PAS, não pode se confundir com ela. A Trilha número 2: Trilha para o contexto da Insegurança Alimentar e Nutricional é um material técnico que pode subsidiar reflexões e ações intersetoriais entre a PSB e as unidades que compõe as estratégias de segurança alimentar do seu município. Articule espaços de reflexão e planejamento a partir do estudo da trilha. Na sequencia apresentamos um quadro resumo das estratégias traçadas no Documento.

Figura 16 – Resumo Trilhas do PAIF – Política de Segurança Alimentar e Nutricional



Fonte: Elaboração própria, com auxílio de inteligência artificial, 2026

Marcos normativos do SUAS

- Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei nº 8.742/1993
- Nova Redação da Loas – Lei nº 12.435/2011
- Lei Nº 14.601, de 19 de junho de 2023 – Institui o Programa Bolsa Família
- Portaria MDS Nº 1.095, DE 2 DE JULHO DE 2025 – Regulamenta gestão de condicionalidades PBF
- Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004)
- Norma Operacional Básica do SUAS – NOB-SUAS (2005 e 2005)
- Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS -2006);

- Protocolo de Gestão Integrada de Serviços e benefícios
- Decreto Nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007. Dispõe sobre os Benefícios Eventuais.

Resumo da Unidade

Nessa unidade, demos sequência ao conhecimento das ofertas da Proteção Social Básica, com ênfase nas diferentes modalidades de benefícios socioassistenciais, refletindo sobre os princípios que sedimentam e regem a integração entre serviços e benefícios no âmbito da PSB.

Conhecemos e analisamos o Benefício de Prestação Continuada (BPC), demarcando sua importância como benefício socioassistencial com previsão constitucional e, por sua natureza, de ser um benefício da política de assistência social, não requerer contribuição prévia. Esmiuçamos suas principais características e critérios de acesso. Tratamos das mudanças mais recentes na sua normatização e sobre como muitas mudanças vêm sendo operadas quase que silenciosamente, mas impactam diretamente sua abrangência, normas operacionais, critérios de acesso e permanência. Refletimos sobre os ataques permanentes ao benefício sob a narrativa de aumento dos gastos públicos e da necessidade de lutarmos por sua permanência e contra restrições que limitem ainda mais o seu acesso. Apresentamos os Programas BPC na Escola e BPC trabalho, elencando seus traços fundamentais.

Em relação ao Programa Bolsa Família (PBF), abordamos objetivos, critérios de acesso e condicionalidades. Analisamos algumas das limitações normativas e institucionais, ponderando sobre a fragilidade jurídica por não está devidamente nomeado na LOAS, ainda que conte com regulamentação própria. Tratamos sobre a necessidade de avançarmos na direção da implementação da Renda Básica de Cidadania como estratégia para superação da focalização e seletividade no campo da política de assistência social. Em relação às condicionalidades, também fizemos algumas problematizações apresentando tendências de interpretação e apontando a necessidade de que as condicionalidades sejam vistas/geridas/acompanhadas como mecanismo de acesso aos direitos sociais e não como dispositivos de controle e punição das famílias.

Por fim, dialogamos sobre os Benefícios Eventuais, trazendo alguns elementos históricos para demonstrar a vinculação inicial de alguns desses benefícios à previdência social e o caráter clientelista, disperso e assistencialista. Constatamos que sua regulamentação como direito no campo da política de assistência social somente ocorreu com a CF/1988 e com a LOAS. Refletimos sobre como os benefícios ainda padecem de regulamentação mais precisa nos municípios e os riscos da sua operação como benesse, caridade, favor e/ou concessão governamental.

ATIVIDADES PARA REFLEXÃO E APRENDIZAGEM

Questão analítica

- Analise as principais diferenças entre o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família.
- No seu município os Benefícios Eventuais são regulamentados? Pesquise se há regulamentação e analise os principais desafios para provisão desses benefícios na perspectiva do direito.
- No seu município, operacionalização do CadÚnico se dá no âmbito do CRAS ou conta com setor específico? Como é feito o acompanhamento de condicionalidades e como as visitas para revisão e qualificação cadastral afetam o cotidiano da PSB?

Para assistir - Aulas, cursos, lives e palestras

- O caso Gabriel Fernandez
- A Excêntrica família de Antonia
- Vida Maria
- Projeto Flórida

Para assistir: Documentários, séries e filmes

- O caso Gabriel Fernandez
- A Excêntrica família de Antonia
- Vida Maria
- Projeto Flórida

Para ouvir

- Fala MDS
- Pod Ser – Conselho Federal de Serviço Social (CFSS)

Literatura e outras linguagens

- Um defeito de Cor – Ana Maria Gonçalves
- Questões da vida cotidiana e da moral – Leon Trotsky

Para explorar

- Portal do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
- SUAS em dados
- Cad Suas
- Observatório do SUAS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E DOCUMENTOS TÉCNICO/NORMATIVOS DO MÓDULO III

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Ney L. Teixeira de. Educação e Infância na Cidade: dimensões instituintes da experiência de intersetorialidade em Niterói. *Tese de Doutorado*. Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

ALVES, Adriana A. Ferreira. *Assistência Social*: história, análise crítica e avaliação. Curitiba: Juruá, 2011.

ANDRADE, Luciana Dantas. O BPC para pessoas com deficiência: redefinindo trajetórias. 2012. 149 f. Dissertação (*Mestrado em Política Social)* — Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

ARREGUI, Carola Carbajal; KOGA, Dirce. Vigilância socioassistencial: garantia do caráter público da política de assistência social. In: CRUS, José Ferreira da et al. (org.). *Gestão do trabalho e educação permanente do SUAS em pauta*. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 42-54.

BORBA SILVA, Marta. Entre a rebeldia e o conformismo: O debate com os sujeitos demandatário da política de assistência social*. Tese de Doutorado* defendida no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social na PUC/RS em 2012.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (org.). *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília, DF: CFESS; ABEPSS, 2009. p. 323-340.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas et al. (org.). *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 32-65.

DEUS NETO, José Vicente de; PEREIRA, Bergson Almeida; DEUS, Tarcísio Rocha Vicente de. O uso do Cadastro Único como ferramenta para o diagnóstico e planejamento na Assistência Social. *Id on Line: Revista Multidisciplinar e de Psicologia*, v. 14, n. 53, p. 231-246, dez.

ESCURRA, María Fernanda. Pobreza no capitalismo: elementos para a análise crítica com base na teoria valor-trabalho de Marx. *Katálysis*, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 65-78, jan./jun. 2015.

GESUAS. Diagnóstico socioterritorial: veja como fazer!. Blog do GESUAS, 21 nov. 2019. Disponível em: https://blog.gesuas.com.br/diagnostico-socioterritorial

GOMES, A. L. *O Benefício de Prestação Continuada*: Uma Trajetória de Retrocessos e Limites – Construindo Possibilidades de Avanços? In: SPOSATI, A. (org.). Proteção Social de Cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Políticas Sociais:* acompanhamento e análise, N.22. Brasília: IPEA, 2014.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. Campinas: Alínea, 2001.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014.

JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan./abr. 2004. DOI: https://doi.org/10.1590/S0104-12902004000100004.

MONNERAT, Giselle Lavinas; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. Intersetorialidade e políticas sociais: um diálogo com a literatura atual. In: MONNERAT, Giselle Lavinas; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosimary Gonçalves de (org.). *A intersetorialidade na agenda das políticas sociais*. Campinas: Papel Social, 2014. p. 41-54.

REIS, Míriam Fátima. *Benefício de prestação continuada: desafios e questões atuais*. 2011. 231 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

SCHUTZ, Fernanda; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Intersetorialidade e política social: subsídios para o debate. *Sociedade em Debate*, Pelotas, v. 16, n. 1, p. 59-75, jan./jun. 2010.

SILVA, Karla Rayane Alves da; TEIXEIRA, Solange Maria. Rede socioassistencial: desafios da gestão de redes na Política de Assistência Social. In: TEIXEIRA, Solange Maria (org.). *Política de Assistência Social e temas correlatos*. Campinas: Papel Social, 2016. p. 137-150.

SILVA, Viviane Pereira. *Revisitando os fundamentos do debate da vigilância socioassistencial*. In: SOUZA, Fátima Valéria Ferreira de.* Assistência social em debate: interfaces de uma política em construção. Rio de Janeiro: UFRJ, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Escola de Serviço Social, Laboratório de Estudos de Serviço Social, Assistência Social e Inclusão Produtiva, 2021. 288.

SPOSATI, Aldaíza. *A menina LOAS: um processo de construção da assistência social*. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza et al. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto Wagner Silva; PAES-SOUSA, Rômulo. *O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil*. Brasília, DF: UNESCO; MDS, 2006.

Legislação

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos municípios. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 17 dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 3 out. 2003.

BRASIL. Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 9 jan. 2004.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 7 jul. 2011.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência – Estatuto da Pessoa com Deficiência. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 7 jul. 2015.

BRASIL. Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023. Institui o Programa Bolsa Família; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 20 jun. 2023.

BRASIL. Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social devido à pessoa com deficiência e à pessoa idosa. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 28 set. 2007.

BRASIL. Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007. Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 17 dez. 2007.

BRASIL. Decreto nº 7.617, de 17 de novembro de 2011. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 8 jul. 2016.

BRASIL. Decreto nº 12.534, de 25 de junho de 2025. Altera o Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, que regulamenta o Benefício de Prestação Continuada. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2025.

Normas e documentos técnico-normativos

BRASIL. Comissão Intergestores Tripartite. Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009. Aprova o *Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS*. Brasília, DF: MDS, 2009.

BRASIL. Comissão Intergestores Tripartite. Resolução nº 1, de 7 de fevereiro de 2013. Dispõe sobre o reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos no âmbito do SUAS. Brasília, DF: MDS, 2013.

BRASIL. Conselho Federal de Serviço Social. *Parâmetros para atuação de assistentes sociais na Política de Assistência Social*. Brasília, DF: CFESS, 2011.

BRASIL. Conselho Federal de Serviço Social. *Produção de documentos e emissão de opinião técnica em Serviço Social*. Brasília, DF: CFESS, 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 1, de 21 de fevereiro de 2013. Dispõe sobre o reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos no âmbito do SUAS. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 26 fev. 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 25 nov. 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 28 out. 2004.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011. Ratifica a equipe de referência definida pela NOB-RH/SUAS e reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender às especificidades dos serviços

socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do SUAS. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 21 jun. 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 212, de 19 de outubro de 2006. Propõe critérios orientadores para a regulamentação da provisão de benefícios eventuais no âmbito da Política Pública de Assistência Social. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 27 out. 2006.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 26 dez. 2006.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 3 jan. 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 34, de 28 de novembro de 2011. Define a habilitação e a reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária no campo da assistência social. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 29 nov. 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 39, de 9 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o processo de reordenamento dos benefícios eventuais no âmbito da Política de Assistência Social em relação à Política de Saúde. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 10 dez. 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 4, de 13 de março de 2013. Institui a Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único da Assistência Social – PNEP/SUAS. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 20 mar. 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 8, de 16 de março de 2012. Institui o Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 19 mar. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 134, de 28 de novembro de 2013. Dispõe sobre o cofinanciamento federal do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 nov. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; Norma Operacional Básica – NOB/SUAS*. Brasília, DF: MDS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS*. Brasília, DF: MDS, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. *Trabalho social com famílias e territórios no PAIF: trilha para o contexto da insegurança*

alimentar e nutricional. Brasília, DF: MDS; UNICEF, 2025. 120 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. *Trabalho social com famílias e territórios no PAIF: trilha para o contexto das condicionalidades do Programa Bolsa Família*. Brasília, DF: MDS; UNICEF, 2025. 74 p

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Orientações técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS*. Brasília, DF: MDS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Brasília, DF: MDS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS*. Brasília, DF: MDS, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Orientações técnicas sobre o PAIF: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. v. 1. Brasília, DF: MDS, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Orientações técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF*. v. 2. Brasília, DF: MDS, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Concepção de convivência e fortalecimento de vínculos*. Brasília, DF: MDS, 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Perguntas frequentes: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV*. Brasília, DF: MDS, 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Orientações técnicas: proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas*. Brasília, DF: MDS, 2017.

MÓDULO IV

GESTÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

UNIDADE 1

DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL; PLANEJAMENTO; MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Objetivos de aprendizagem

- Conhecer os principais instrumentos de aprimoramento das ofertas da PSB: diagnóstico socioterritorial, planejamento, monitoramento e avaliação;
- Compreender o papel e as funções da vigilância socioassistencial e sua interface para o trabalho participativo na produção e sistematização de dados.
- Conhecer os principais sistemas de monitoramento operados no âmbito da PSB.

Ao longo desta unidade, serão mobilizadas competências relacionadas à capacidade de:

- Relacionar instrumentos de aprimoramento à PSB assimilando sua importância;
- Mobilizar instrumentos como diagnóstico socioterritorial, planejamento, monitoramento e avaliação na sua relação com o cotidiano da gestão da PSB;
- Relacionar os instrumentos de aprimoramento da PSB à função da vigilância socioassistencial;
- Assimilar criticamente o papel da vigilância socioassistencial
- Identificar os sistemas de monitoramento da PSB;

Nesta unidade

Nesta unidade vamos tratar da Gestão da Proteção Social Básica, onde discutiremos acerca dos seguintes temas: Diagnóstico socioterritorial; Planejamento; Monitoramento e Avaliação. Analisaremos a importância do Diagnóstico Socioterritorial como dispositivo fundamental para o planejamento no âmbito da Proteção Social Básica e para o SUAS de modo geral. Vamos discutir sobre a relevância do Monitoramento e da Avaliação nas políticas sociais, com ênfase na política de assistência social. Iremos refletir, ainda, como a vigilância socioassistencial se insere na perspectiva dos instrumentos apresentados e ação recíproca de contribuição entre as funções protetivas e de vigilância socioassistencial.

Diagnóstico socioterritorial e Planejamento

Historicamente, traços como improviso, descontinuidade e fragmentação marcaram o campo da política de assistência social brasileira. Com o SUAS, as diretrizes de organização e gestão da PAS tornaram centrais dispositivos e estratégias de Planejamento, Monitoramento e Avaliação. Nesse sentido, o Diagnóstico socioterritorial se configura como ferramenta de gestão, uma vez que apenas o conhecimento aprofundado da realidade dos territórios pode efetivamente subsidiar o planejamento dos serviços, programas, projetos e ações do SUAS que de fato estejam compatíveis com as reais necessidades da população referenciada.

> O Diagnóstico Socioterritorial, como ferramenta no âmbito da Assistência Social, tem exatamente esta função: realizar o levantamento e análise da situação dos territórios no município. Com ele é possível saber quais as verdadeiras demandas por direitos, serviços e benefícios sociais, além das potencialidades existentes, questões que vão embasar e qualificar o planejamento desta política (GESUAS, 2026, S/P).

Em função das peculiaridades e diferentes realidades encontradas nas várias regiões de um mesmo município, a utilização do Diagnóstico Socioterritorial é a mais indicada justamente pelo seu recorte territorializado. As relações sociais são mais visíveis e mais fáceis de serem analisadas nos territórios, pela questão da proximidade entre as pessoas, que podem ter identidade cultural e demandas semelhantes (Idem).

O Diagnóstico Socioterritorial é, portanto, um dos principais instrumentos de aprimoramento da gestão na PSB de modo a qualificar suas ofertas. De acordo com a NOB/SUAS (2012), Art. 20, a realização de diagnóstico socioterritorial deve acontecer a cada quadriênio, e compõe a elaboração dos Planos de Assistência Social em cada esfera de governo.

Quadro 08 – Diagnóstico Socioterritorial



Fonte: Elaboração própria com base nas NOBs/SUAS.

É importante ressaltar que a elaboração do Diagnóstico Socioterritorial é uma das principais funções da Vigilância Socioassistencial. Com isso, apesar desta área estar ligada diretamente ao setor de Gestão do SUAS, deve manter estreita relação com as áreas de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, que são as responsáveis pela organização e oferta dos serviços socioassistenciais. Os CRAS, os CREAS e os Centros POP são unidades que fornecem informações importantes para a Vigilância Socioassistencial, a fim de auxiliar na composição do Diagnóstico. As equipes técnicas precisam estar atentas aos registros e armazenamento dos dados referentes aos territórios e perfil das famílias que acessam os serviços. Estas informações que contribuirão para o mapeamento de possíveis situações de risco e vulnerabilidade em determinado território.

Portanto, presume-se uma relação de contribuição recíproca, na medida em que a Vigilância Socioassistencial é alimentada por dados e informações da PSB e PSE, e estas, podem e devem contar com as análises, sistematizações e indicadores produzidas pela Vigilância Socioassistencial para qualificar as suas ofertas.

A elaboração de diagnósticos constitui uma etapa fundamental para o planejamento das ações socioassistenciais, uma vez que subsidia a definição de prioridades, orienta a identificação dos objetivos a serem alcançados e contribui para a qualificação da PAS. Para tanto, é imprescindível articular a análise de dados primários, produzidos diretamente nos territórios, com dados secundários provenientes de bases oficiais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o Cadastro Nacional de Informações do SUAS (CadSUAS) e o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Essa combinação de informações possibilita uma leitura mais abrangente das vulnerabilidades, potencialidades e dinâmicas presentes nos territórios e microterritórios (MDS, 2017).

Atenção!

O Diagnóstico não pode ser reduzido à mera ação burocrática ou cumprimento de formalidades. Como dissemos, utilizar dados primários e secundários deve ser uma estratégia na sua produção, mas não se deve transformar o Diagnóstico em um apanhado muito geral e abstrato de dados genéricos. Por outro lado, uma análise que trate a realidade local como determinada endogenamente, sem articulá-la às questões mais amplas da sociedade também é limitada.

O Diagnóstico deve considerar as especificidades dos diferentes grupos populacionais, a trajetória histórica do território, a presença e a atuação das organizações locais, as formas de participação da população e as relações de poder que conformam o espaço social, mas sem deixar de lado o modo como questões macrossocietárias incIdem nessa realidade. Além disso, requer o conhecimento aprofundado das situações de vulnerabilidade e risco social, bem como do conjunto de serviços e políticas públicas disponíveis, de modo a fortalecer a capacidade de resposta da rede socioassistencial às demandas identificadas.

Para pensar

O CadÚnico é uma importante estratégia de produção de dados na PAS e pode fornecer inúmeras informações de suam importância para subsidiar a produção do Diagnóstico. Além de dados socioeconômicos, o CadÚnico permite a triagem quanto à inserção das famílias nos programas sociais. “Tal instrumento, em face à sua ampla capilaridade territorial, confere à política de assistência social e outras políticas públicas afins, potencialidades para diagnóstico, planejamento e execução de suas ações, munindo assim os diferentes atores envolvidos na política com indicadores sociais importantes” (Neto, Pereira e Deus, 2020, p.232). No seu município, o uso de dados do CadÚnico para fins de Diagnóstico e Planejamento tem sido potencializado?

É fundamental atentarmos que, na construção do diagnóstico e em todas as estratégias e ações no SUAS, o território não pode ser compreendido apenas como uma delimitação geográfica ou administrativa, como assinalamos em unidade anterior. Trata-se de um espaço socialmente produzido, atravessado por relações econômicas, políticas, sociais, culturais, raciais e de gênero, no qual se materializam tanto as expressões da questão social e as situações de vulnerabilidade e risco, quanto as formas de resistência, organização, sociabilidade e proteção construídas pela população. O diagnóstico socioterritorial deve, portanto, ultrapassar uma leitura meramente quantitativa da realidade, articulando indicadores e registros administrativos às informações qualitativas produzidas pelas equipes, pelos serviços socioassistenciais e pelos próprios sujeitos que vivenciam os territórios.

A produção do diagnóstico significa produção de conhecimento sobre as demandas e necessidades de proteção social relacionando-as com a localização, a capacidade e as características das ofertas existentes, o diagnóstico permite identificar desigualdades de acesso, territórios desprotegidos, demandas não atendidas e insuficiências da rede socioassistencial. Dessa forma, fornece elementos para que a gestão e as equipes do SUAS estabeleçam prioridades e planejem a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de maneira territorializada e coerente com as necessidades efetivamente identificadas.

Assim compreendido, o diagnóstico socioterritorial contribui para romper com práticas imediatistas, fragmentadas e orientadas exclusivamente pela demanda espontânea, que respondem a tendências históricas da lógica do plantão na assistência social. Fortalece, assim, uma atuação planejada, preventiva e proativa.

Para pensar

A produção do diagnóstico, assim como sua função, não se encerra na elaboração de um documento para ser engavetado ou compor os Planos Municipais de Assistência Social de forma meramente figurativa. Ele deve constituir um processo permanente de produção e atualização do conhecimento sobre os territórios, subsidiando o planejamento, a tomada de decisões, a busca ativa, o monitoramento, a avaliação e a reprogramação das ações da política de assistência social. Desse modo, a informação deixa de cumprir uma função meramente administrativa ou de vigilância e controle sobre a vida da população atendida, e passa a constituir um recurso estratégico para a efetivação das responsabilidades públicas do Estado e para a ampliação do acesso da população às seguranças e aos direitos socioassistenciais.

E a Vigilância Socioassistencial?

A produção, sistematização de informações e indicadores, entre outras, constituem funções da Vigilância Socioassistencial do SUAS. Ainda que seja uma função específica inscrita na PNAS, a Vigilância Socioassistencial tangencia todas as funções e níveis protetivos da PAS, de modo que municia e é municiada por informações, dados e elementos identificados/produzidos na PSB e na PSE. Isto é, a Vigilância Socioassistencial deve manter estreita relação com a PSB e PSE e estas "são provedoras de dados e utilizam as informações produzidas e processadas pela Vigilância Socioassistencial sempre que estas são registradas e armazenadas de forma adequada e subsidiam o processo de planejamento das ações" (Brasil, 2012, p. 41).

Na NOB/SUAS (2012), temos a seguinte definição:

Conceito-chave

Art. 87. A Vigilância Socioassistencial é caracterizada como uma das funções da política de assistência social e deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, e trata:

I. Das situações de vulnerabilidade e risco que incIdem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios;

II. Do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial.

Quanto aos objetivos, a Vigilância Socioassistencial deverá cumpri-los fornecendo informações estruturadas que:

I. Contribuam para que as equipes dos serviços socioassistenciais avaliem sua própria atuação;

II. Ampliem o conhecimento das equipes dos serviços socioassistenciais sobre as características da população e do território de forma a melhor atender às necessidades e demandas existentes;

III. Proporcionem o planejamento e a execução das ações de busca ativa que assegurem a oferta de serviços e benefícios às famílias e indivíduos mais vulneráveis, superando a atuação pautada exclusivamente pela demanda espontânea

É importante ressaltar que utilização da noção de "Vigilância" no campo da PAS merece atenção e tem sido objeto de algumas polêmicas.

> A legitimidade e o reconhecimento da importância desta função na gestão da política ainda são campos minados por imprecisões conceituais, interpretações equivocadas e formas diferenciadas de operacionalização. Por tratar-se de temática relativamente nova, é perceptível, no interior do debate, o desconhecimento sobre os conceitos que perpassam o tema, seus principais instrumentos e fontes de informação e a sua operacionalização (Silva, 2021, p. 57).

Não podemos esquecer que o SUAS acompanha parâmetros organizativos do Sistema Único de Saúde (SUS), no sentido de ser uma estratégia de gestão da política em que são estabelecidas formas de acesso, serviços e complexidades, cooperação entre entes públicos e privados, entre outros disciplinamentos.

Tomar como referência um determinado modelo de política social pode ser um mecanismo importante na estruturação de outra política social, mas esse processo condensa contradições e dificuldades que, se não forem feitas as devidas mediações, pode acarretar em que a ação estatal tente enquadrar a realidade do objeto de sua intervenção em moldes previamente estabelecidos, que muitas vezes não enfrentam as particularidades de cada contexto concreto.

A noção de Vigilância não pode ser equiparada à perspectiva epIdemiológica que endossa a função no campo da saúde, por exemplo, sob pena de que se enverede por vias de patologização da vida social. Tampouco, pode assumir uma via de vigilância da população pobre, no sentido do controle de seus modos de vida, relações familiares, comunitárias e afetivas.

Silva (2021) destaca que o termo "vigilância" apresentou-se, no campo da assistência social pública, a partir da PNAS (2004) de forma multifacetada, a partir de termos como "vigilância da exclusão social", vigilância social e vigilância sobre padrões e serviços, observando-se que incialmente não havia uma padronização do termo. De acordo com a autora, passa a ser tendência utilizar a nomenclatura "vigilância socioassistencial" a partir da NOB/SUAS e demais normatizações subsequentes.

Além disso, ainda permanece em muitas narrativas profissionais e institucionais o entendimento limitado de Vigilância Socioassistencial como sinônimo de sistema informacional. Ainda que a dimensão da produção de informações seja núcleo organizador dessa função, a Vigilância Socioassistencial não se limita a isso, pois ela precisa consolidar indicadores, sistematizações, diálogo permanente entre os diferentes níveis protetivos, suas equipes, a gestão local e sujeitos do território que subsidiem a proposição, planejamento e operacionalização dos programas, projetos, ações e serviços do SUAS.

Figura 17 – Ilustração Vigilância socioassistencial



Fonte: Elaboração própria, com auxílio de inteligência artificial, 2026.

> Nesta perspectiva, o Sistema de Vigilância Socioassistencial não pode ser consolidado apenas por um grupo específico de técnicos que atuam na área ou setor, mas deve envolver os diferentes agentes vinculados à política, gestores, técnicos da rede pública, representantes e técnicos das entidades, lideranças locais, conselheiros e usuários, considerados todos como fundamentais e igualmente legítimos para discutir serviços, padrões de qualidade, problemas locais e construir conjuntamente alternativas de enfrentamento (Arregui e Koga, 2014, p. 44).

Vimos que a dimensão do planejamento, no SUAS, deve estar intimamente articulada e, em certa medida, ser subsidiada pela Vigilância Socioassistencial, na medida em que esta pode fornecer dados/indicadores preciosos sobre a realidade dos indivíduos e famílias nos territórios, além da própria análise acerca dos limites e padrões dos serviços ofertados. Não podemos perder de vista que a padronização das informações produzidas, bem como de um nível esperado de qualidade dos serviços também deve pautar o trabalho da Vigilância Socioassistencial na relação com as demais funções protetivas do SUAS.

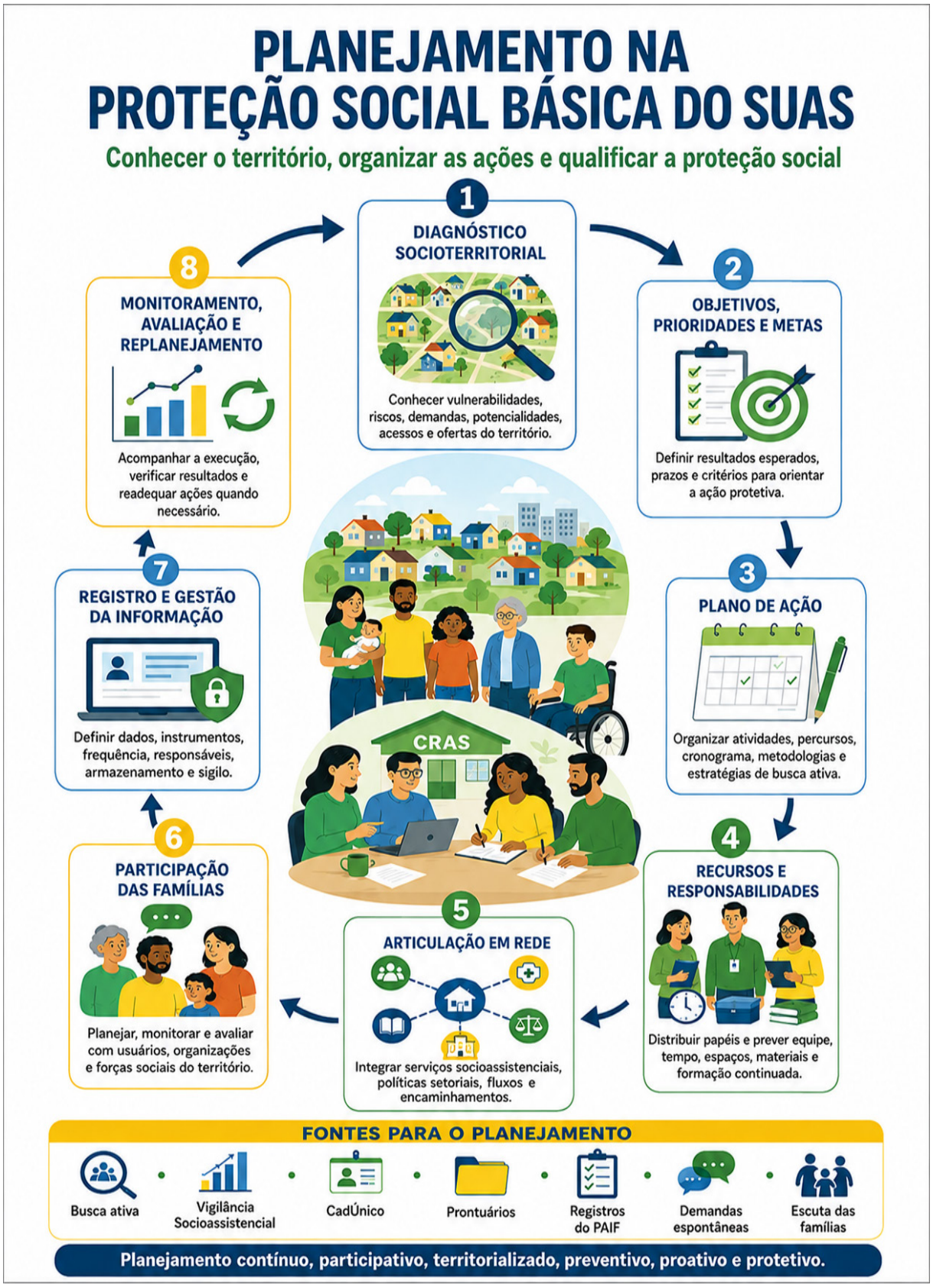
O planejamento tem sido um tema de amplo debate no campo da gestão pública e das políticas sociais. Na área da assistência social o tema vem sendo fomentado como necessidade de aprimoração e consolidação na cultura institucional do SUAS, principalmente se considerarmos o histórico da PAS, marcado por indefinições, improvisos e arranjos conformados sem efetivo planejamento.

Planejar é garantir que os objetivos da ação pública tenham previsibilidade, diretividade e coerência institucional, das condições materiais e humanas e seja também passível de redefinição de rota, caso se avalie necessário. Quem planeja corre menos risco de lidar com a realidade como espécie de “apagar incêndio”.

Para fixar

O planejamento tem uma dimensão técnica, mas também é político, na medida em que nele são definidas as prioridades, as estratégias e quais metas serão colocadas para o serviço público. Quando planejamos, estamos imprimindo direção social às ações, o que implica determinados significados materiais e simbólicos na vida da população a ser atendida e no escopo das relações sociais de um modo mais geral. Assim, é imprescindível que o Planejamento seja democrático e participativo, de modo a dar voz aos diversos sujeitos da política na definição dos caminhos e prioridades para o SUAS.

Figura 18 – Planejamento na PSB



Fonte: Elaboração própria, com auxílio de inteligência artificial,2026

O planejamento deve se pautar na ampliação da intersetorialidade e na participação dos diversos níveis profissionais e instâncias governamentais envolvidos na execução das políticas, bem como dos sujeitos sobre os quais se desdobram os efeitos do planejado. Nesse contexto, a tomada de decisão assume um papel fundamental, pois orienta as diferentes escolhas dentro do processo de acesso aos direitos sociais. O Planejamento não pode ser considerado algo formal, cartorial, meramente burocrático ou coadjuvante, mas sim deve ser tratado como função precípua no âmbito do CRASs e em todas as unidades da PAS. Ademais, por sua própria natureza, o planejamento no campo social não pode ser estático, ele precisa ser dinâmico e passível de mudanças em função das necessidades impostas pela realidade concreta.

> O planejamento da Secretaria Municipal (ou do DF) de Assistência Social ou congênere, com todos os CRAS, deve ser formalizado em instrumento próprio. Possibilita-se, assim, visualizar de modo crítico a realidade; avaliar os caminhos escolhidos; definir alternativas e novas possibilidades e construir um referencial futuro, antecipando os resultados esperados. O planejamento é um processo cíclico e continuado, pois permite a constante realimentação de informações, capazes de suscitar novas propostas e soluções para situações inesperadas, conferindo assim dinamismo e aprimoramento às ações realizadas. (MDS, 2009, p. 40).

Ademais, nas orientações técnicas para os serviços existem itens dedicados exclusivamente ao tema do Planejamento. No documento de orientação técnica para o CRAS, são explicitadas as principais dimensões do planejamento.

A informação, o monitoramento e a avaliação

A constituição de um sistema de informação, monitoramento e avaliação como diretriz estruturadora do SUAS é algo inovador e fundamental para a consolidação da assistência social como direito. Sistemas avaliativos não foram historicamente um recurso e uma prática comum às políticas sociais brasileiras. No caso da política de assistência social, a casualidade, casuísmo, a fragmentação e o descaso com as ações na área eram marcadas, ainda, pelo desprezo a processos avaliativos que permitissem analisar os reais impactos de programas, projetos, ações e serviços da área. Essas características são resultado, também, de uma cultura conservadora que reproduzia concepções de que à população pobre podem ser oferecidas “quaisquer” formas de serviços, já que ela é considerada incapaz de avaliar a qualidade dos serviços prestados.

De acordo com Alves (2011), a questão da avaliação de políticas públicas teve maior relevância a partir da década de 1980, em decorrência de novas exigências postas à administração pública quanto à apresentação de resultados como forma de obtenção de financiamentos.

Ao atestar essa diretriz como uma das pilastras organizacionais do SUAS, a PNAS assinala:

> A formulação e a implantação de um sistema de monitoramento e avaliação e um sistema de informação em assistência social são providências urgentes e ferramentas essenciais a serem desencadeadas para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social e para a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (PNAS, 2005, p. 38).

Tendo como pressuposto a constatação da “urgência” na implementação desse

sistema avaliativo, de monitoramento e de informação, este deveria possibilitar, dentro dos parâmetros de exigência do SUAS:

> a mensuração da eficiência e da eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência Social; a transparência; o acompanhamento; a avaliação do sistema e a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos a fim de contribuir para a formulação da política pelas três esferas de governo (PNAS, 38).

O objetivo explicitado no texto oficial faz referência a pontos nodais das políticas sociais, quais sejam: a transparência e o acompanhamento das ações públicas. Ainda ressalta que tal sistema deve resultar em um banco de dados que auxilie a formulação da própria política – o que implica que a realidade pesquisada a partir dos indicadores formulados deve ser a base dos programas e projetos futuros.

A definição de sistemas de avaliação e monitoramento nas políticas públicas sempre estão pautadas na necessidade de "mensuração da eficácia e da eficiência". Entendemos que todas essas questões são importantes, mas elas não podem se esgotar no aspecto técnico, quantitativo, nem tampouco pode engessar a realidade em números deslocados do contexto socioeconômico e político do cenário real em que vivem os beneficiários da política de assistência social.

É importante, portanto, que o processo avaliativo, em uma perspectiva ampla, não se restringe ao binômio custo-benefício, ou, no limite, a simples formalidade burocrática dos procedimentos padrões do SUAS, é importante definirmos a compreensão de avaliação da qual partimos.

Alves (2011, p. 143) define avaliação de políticas como: "um processo sistemático de análise de uma atividade, de um projeto ou programa que permite compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento".

O sistema de informação, avaliação e monitoramento preconizado pela PNAS não pode se limitar à apreensão dos fatos na sua expressão numérica, nem reduzir a realidade em números e referências mensuráveis, destituídos do caráter político, que está na base das questões vivenciadas nos diversos territórios em que estão localizadas as unidades de assistência social.

A avaliação quantitativa tem grande relevância em qualquer área. Entretanto, ela precisa ser combinada a uma avaliação qualitativa, já que esta pode assegurar o respeito às peculiaridades e diversidade dos diferentes municípios brasileiros. Fazemos essa ressalva especialmente por compreendermos que é próprio da cultura de administração pública brasileira a "busca unilateral por informações quantitativas, entendendo a avaliação dos programas sociais como uma atividade meramente fiscalizatória e 'policialesca', e não como forma de controle institucional e administrativo" (ALVES, 2011, p. 156). A própria PNAS/2004 ressalta o campo da informação, monitoramento e avaliação com um sentido técnico e político.

Conceito-chave

Monitoramento consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas. É uma função inerente à gestão dos programas, devendo ser capaz de prover informações sobre o programa para seus gestores, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização. É realizado por meio de indicadores, produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados, que dão aos gestores informações sobre o desempenho de programas, permitindo medir se objetivos e metas estão sendo alcançados (Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa, 2006, p21).

Avaliação refere-se ao conjunto de procedimentos técnicos para produzir informação e conhecimento, em perspectiva interdisciplinar, para desenho ex-ante, implementação e validação ex-post de programas e projetos sociais, por meio das diferentes abordagens metodológicas da pesquisa social, com a finalidade de garantir o cumprimento dos objetivos de programas e

Para Pensar e constituir Boas práticas

A produção de informações no âmbito da política de assistência social precisa atender os interesses e necessidades da população. Gabrielle Rocha Faria, em sua Tese de Doutorado, traz importantes reflexões sobre o processo de "datificação" nas políticas sociais. Para ela, Para Faria (2024), a datificação consiste na transformação da vida e das ações sociais em dados quantificáveis, submetidos ao processamento algorítmico. Nas políticas sociais, esse processo amplia as possibilidades de monitoramento e classificação dos usuários, produzindo decisões automatizadas e frequentemente opacas sobre o acesso a direitos. É fundamental mantermos o trabalho político-pedagógico com indivíduos atendidos/acompanhados dialogando sobre qual o objetivo das informações solicitadas e indicando caminhos para acesso à informação pública e discutirmos sobre o fato de que a vida, as relações, conflitos, potencialidades e condições concretas das famílias não podem ser reduzidos a meros números. Também pode-se adotar seus próprios instrumentos de registro de informações, de modo que você possa sistematizar e sempre voltar a esses registros para avaliar o desenvolvimento do trabalho e projetar novas ações. Para aprofundamento, segue referência da Tese: FARIA, Gabriele Gomes. Em tempos de garimpo digital: o que está para além da datificação nas políticas sociais? 2024. Tese (Doutorado em Serviço Social) — Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

Feitas essas reflexões iniciais, passemos propriamente aos conceitos de avaliação, monitoramento e a o registro de informações na PAS. Tomamos como pressuposto também que já ficou assinalada a necessidade de fina articulação entre a Vigilância Socioassistencial, o planejamento o monitoramento e a avaliação.

Conforme dito, monitorar e avaliar compõe etapa crucial do planejamento e da gestão e operacionalização das políticas sociais.

Como podemos ver, monitoramento e avaliação são dois processos diferentes, com objetivos diversos e temporalidade específica.

O monitoramento consiste numa atividade contínua, interna. É inerente à gestão e visa fundamentar a tomada de decisões ainda no momento de execução do progra-

ma, projeto, serviço, ação. Para tanto, o monitoramento sustenta-se sobre a observação, a coleta e a análise sistemática de dados e indicadores sobre o desenvolvimento de um programa/projeto/serviço. É uma ferramenta que utiliza informações para fazer o acompanhamento dos programas e, ao mesmo tempo, produz informações sobre o funcionamento das atividades (MDS, 2016).

A avaliação, por outro lado, consiste na análise dos efeitos dos programas/projetos/serviços para determinar sua capacidade de gerar mudanças planejadas. Nessa perspectiva, a avaliação não se restringe a uma investigação acadêmica fundamentada exclusivamente em métodos cientificamente validados para examinar diferentes dimensões de um programa. Trata-se de um processo sistemático, consistente e passível de replicação, voltado à produção e organização de dados, informações e conhecimentos que subsidiem o aprimoramento das intervenções programáticas. Esse processo abrange a análise de aspectos como as características do contexto de implementação, o perfil dos públicos atendidos, o desenho da intervenção, os arranjos institucionais e operacionais, os custos envolvidos, os resultados alcançados no curto prazo e os impactos sociais produzidos em horizontes temporais mais amplos. Assim, a avaliação tem como finalidade gerar evidências, sistematizar informações e consolidar estudos capazes de qualificar programas e projetos sociais, contribuindo tanto para o aperfeiçoamento de sua gestão quanto para o alcance de seus objetivos (Januzzi, 2014).

projetos (eficácia), seus impactos mais abrangentes em outras dimensões sociais, ou seja, para além dos públicos-alvo atendidos (efetividade) e a custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência) (Jannuzzi, 2014).

Quadro 09 - Diferenças Avaliação e Monitoramento:



Fonte: Elaboração própria, com auxílio de inteligência artificial,2026

.

No escopo das normatizações da PAS, a NOB/SUAS (2012) define a relação necessária entre avaliação e monitoramento e sua importância para a construção do Plano de Assistência Social dos municípios, além de determinar a obrigatoriedade da constituição de indicadores de avaliação. Nessa direção, existem duas importantes dimensões de avaliação e monitoramento: a realidade de proteção/desproteção social no território considerando os indicadores de vulnerabilidade; e o risco e a qualidade de acesso à rede de serviços (MD, 2017).

Para fixar

Um indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programática (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. (JANUZZI, 2001, p.15).

Compreendidas as diferenças entre avaliação e monitoramento, passemos à reflexão sobre a importância do registro de informações para tais processos e para a PSB de um modo geral. Vimos que a constituição de um sistema de informações no campo da PAS tem sido uma diretriz para qualificação do SUAS. A produção de informações tem sido, portanto, uma estratégia transversal a toda sua estruturação e alcança toda a política de gestão do MDS, incluindo o PBF. Tanto que se criou, na estrutura do MDS, uma Secretaria exclusiva para esse objetivo, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), em 2004, hoje denominada Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (Sagicad). Abaixo sistematizamos as funções da Secretaria supracitada.

Você sabia?

O registro de informações constitui elemento fundamental para gestão, monitoramento e avaliação e, consequentemente, para o aprimoramento das ações e serviços do CRAS e dos serviços a ele referenciados. Deve ser realizado por meio de instrumentais que facilitem armazenar os dados dos usuários; os atendimentos realizados no CRAS ou nos serviços a ele referenciados; os acompanhamentos em curso; os encaminhamentos para serviços da proteção básica e especial e as informações necessárias à alimentação dos sistemas da RedeSUAS, do Censo CRAS e de outros sistemas municipais ou do DF". (MDS, 2009, p. 42)

Quadro 10 – Funções Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (Sagicad).

Departamento	Sigla	Principais Funções e Atribuições
Operação do Cadastro Único	**DECAU**	• Gerenciar sistemas e bases de dados do CadÚnico em âmbito nacional. • Definir padrões tecnológicos e acompanhar o desenvolvimento de softwares e aplicativos. • Implementar metodologias de qualificação para garantir a segurança e a precisão dos dados.
Gestão do Cadastro Único	**DGCAD**	• Apoiar e orientar a gestão descentralizada com estados, municípios e Distrito Federal. • Desenvolver estratégias de cadastramento para grupos vulneráveis e povos/comunidades tradicionais (GPTE). • Coordenar a rede de programas sociais usuários do Cadastro Único.
Monitoramento e Avaliação	**DMA**	• Realizar estudos e pesquisas de avaliação de impacto das políticas do MDS. • Monitorar indicadores sociais por meio de painéis, boletins e relatórios (ex: Censo SUAS e Caderno de Estudos). • Publicar e disponibilizar dados abertos com transparência.
Gestão da Informação	**DGI**	• Desenvolver e aprimorar soluções informacionais (relatórios, mapas, gráficos e tabuladores). • Organizar e administrar bases de dados para subsidiar tomadas de decisão estratégicas. • Apoiar ações de capacitação e EAD para uso de dados em políticas sociais.
Gestão Contratual e Financeira	**DGCF**	• Gerenciar a execução orçamentária e financeira (incluindo o repasse do IGD). • Acompanhar contratações e fiscalizar a atuação do agente operador do CadÚnico. • Coordenar demandas de controle interno/externo e capacitar gestores para uso das ferramentas.

Elaboração própria, com base em informações do Site da Secretaria, 2026.

É importante termos esse panorama geral da gestão da informação no âmbito do MDS porque isso dialoga com o que refletimos anteriormente acerca da função da produção de informações no escopo da Estado.

No tocante especificamente ao SUAS, hoje contamos com um sofisticado e amplo sistema de informação e gestão orçamentária e financeira, o que denota um vasto investimento do Estado brasileiro na direção de garantir capacidade gerencial, organização institucional assentada no pacto federativo (onde cada ente federado tem funções normatizadas) e na garantia da transparência e do controle social democrático quanto aos gastos públicos.

Mas e no cotidiano da PSB, como se dá e qual a importância do registro e da gestão de informações? Os serviços e atendimentos realizados no âmbito da PSB enseja a produção de um grande volume de informações e dados que precisam ser registrados, sistematizados e analisados com intencionalidade e sentido, para que possibilitem a apreensão da realidade de vida da população beneficiária e da própria qualidade dos serviços prestados. Como vimos, essas informações deve alimentar o sistema de Vigilância Socioassistencial dos municípios. Os serviços devem ter registros referentes a cada usuário, aos procedimentos adotados e da realidade dos territórios.

Conforme tratamos, a produção de informações (seu registro, tabulação, análise e sistematização) é de suma importância para qualificação dos serviços, programas e benefícios na política de assistência social, mas toda informação deve ser tratada com responsabilidade e ética profissional e do serviço público. Ademais, entender a que servem essas informações é fundamental para que elas não respondam a demandas meramente gerencialistas e produtivistas que pode sobrecarregar o trabalho das equipes de referência na PSB. Isto é, as informações produzidas nos serviços, nos atendimentos e acompanhamentos não deve ser um instrumento para alimentar sistemas sem que se tenha dimensão crítica sobre o impacto dessas informações nos rumos da proteção social e na vida dos sujeitos que acessam o SUAS, seus benefícios e serviços.

A gestão da informação é, portanto, estratégia central no SUAS e deve contribuir para melhoria e qualificação dos serviços, bem como do atendimento à população que demanda/acessa os serviços. A NOB/SUAS (2012) prevê a constituição de aplicativos e sistemas para gestão, monitoramento e controle social dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social (Art. 97).

Contexto

Parágrafo único. São consideradas ferramentas de gestão, que orientam o processo de organização do SUAS, além dos aplicativos da Rede SUAS: I - II - III - IV - V - o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; os sistemas e base de dados relacionados à operacionalização do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada, observadas as normas sobre sigilo de dados dos respectivos Cadastros; os sistemas de monitoramento; o Censo SUAS; outras que vierem a ser instituídas.

Quadro 10 – Sistemas de monitoramento PSB



Fonte: Elaboração própria, com auxílio de inteligência artificial, 2026.

Síntese da unidade

Nessa unidade conhecemos um pouco mais sobre a Gestão da Proteção Social Básica, trazendo os principais elementos que ancoram o processo de gestão na PSB, com destaque para algumas ferramentas centrais de aprimoramento. Analisamos, como, face ao histórico da política de assistência social, marcado por práticas improvisadas, descontínuas e fragmentadas, a adoção de ferramentas como planejamento, diagnóstico socioterritorial, avaliação e monitoramento tornam-se inovadores e qualificadores para o SUAS.

Vimos que o Diagnóstico socioterritorial é fundamental para conhecimento da realidade do território, para identificar as situações de vulnerabilidade, risco dos sujeitos e suas famílias, bem como para identificar os serviços disponíveis, a qualidade e capacidade das unidades públicas de atendimento e dos demais serviços de proteção social,

portanto, avalia também a capacidade protetiva do SUAS e demais políticas sociais do território. Nesse sentido, tratamos sobre a relação indispensável entre diagnóstico e planejamento, na medida em que o primeiro deve subsidiar a construção deste último.

Analisamos a função da vigilância socioassistencial, sua importância e centralidade no sentido de contribuir com o aprimoramento das ofertas do SUAS. Refletimos sobre adoção desse conceito e dessa função no campo da política de assistência social e da necessidade de darmos uma direção progressista que potencialize sua atuação no sentido de melhoria dos serviços, benefícios, projetos e ações com vistas à efetivação de direitos e não no sentido de controle e vigilância sobre os modos de vida da população atendida. Entendemos que há uma ação recíproca entre as funções protetivas e a de vigilância socioassistencial, de modo que uma alimenta/subsidia a outra. Além disso, ponderamos sobre a relevância de não reduzir a vigilância socioassistencial a mero sistema de informação.

Estudamos sobre avaliação e monitoramento, retomando seus conceitos e pensando sobre a sua importância no campo das políticas sociais, especialmente na política de assistência social. Procuramos refletir sobre a necessidade de adotar uma perspectiva avaliativa que não se limite à ponderação da lógica produtivista da relação custo-benefício, mas que traga perspectivas de análises qualitativas.

ATIVIDADE PRÁTICA

- Pesquise se no seu município o Plano Municipal de Assistência Social está disponível nos sites da prefeitura ou secretaria e analise se consta o Diagnóstico. Analise os elementos que constam nos diagnósticos e discuta com sua turma sobre similaridades e diferenças.

UNIDADE 2

EQUIPES DE REFERÊNCIA; ARTICULAÇÃO E TRABALHO EM REDE.

Objetivos de aprendizagem

- Identificar as principais normas e programas sobre recursos humanos no SUAS;
- Refletir sobre os desafios e a importância da efetivação da política de recursos humanos no SUAS
- Identificar a relevância do trabalho em rede para garantir a efetividade da proteção social na PSB, e suas modalidades: articulações com a rede socioassistencial do território e com a rede intersetorial de políticas públicas.

Ao longo desta unidade, serão mobilizadas competências relacionadas à capacidade de:

- Assimilar a importância de uma política de recursos humanos para SUAS;
- Reconhecer as principais normas relativas à política de recursos humanos do SUAS;
- Distinguir conceitos como rede socioassistencial e rede intersetorial;

Nesta unidade

Nesta unidade iremos conhecer as principais normas que disciplinam a política de recursos humanos do SUAS, trazendo elementos para reflexão sobre a importância de tal política, bem como dos desafios postos à garantia de equipes de referência e quantidade de trabalhadores condizentes com as demandas postas à Proteção Social Básica. Vamos, ainda, discutir sobre a articulação e o trabalho em rede, considerando a importância da efetiva articulação e alinhamento na rede socioassistencial e a constituição de redes intersetoriais.

Uma das maiores inflexões a partir da PNAS é a requisição de uma nova modalidade de gestão do trabalho, com a definição de Equipes de Referência para as unidades de atendimentos e serviços.

A PNAS ressalta que a política de recursos humanos na área de assistência social deve reconhecer a especificidade do (a) trabalhador (a), mais o conteúdo intersetorial de sua atuação. Esta política de recursos humanos deve fomentar a "capacitação dos trabalhadores, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática e continuada" (Brasil, 2004, p. 37). Considera prioritária a criação de um plano de cargos e salários, já que a ausência deste pode gerar desestímulo nos trabalhadores da área.

O tema da gestão do trabalho ou da política de recursos humanos é complexo e de extrema relevância. Por isso, foi dotada de uma regulamentação específica, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS.[12] A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS) surge como resultado de amplos debates nos mais diversos espaços (conselhos, conferências, fóruns, movimento de categorias profissionais etc.) como esforço normativo/regulador, cujo objetivo precípuo é garantir a desprecarização do trabalho, bem como estratégias de educação/capacitação permanente, além de um plano de cargos e carreiras para os trabalhadores do SUAS.

Conceito-chave

Equipes de referência são "aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários" (BRASIL, 2006, p. 14).

12 NOB-RH/SUAS, aprovada pela Resolução nº 269 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS em 13/12/2006, publicada no Diário Oficial da União em 26/12/2006. O texto integral foi publicado através da Resolução nº 01, de 25/01/2007.

Figura 19 – Equipe Proteção Social Básica



Fonte: Elaboração própria, com auxílio de inteligência artificial, 2026.

A NOB-RH/SUAS estabelece: princípios e diretrizes nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS; princípios éticos para os trabalhadores da assistência social; equipes de referência; diretrizes para a política nacional de capacitação; diretrizes nacionais para os planos de carreira, cargos e salários – PCCS; diretrizes para as entidades e organizações de assistência social; diretrizes para o cofinanciamento da gestão do trabalho; responsabilidades e atribuições do gestor federal, dos gestores estaduais, do gestor do distrito.

O referido documento é amplo e bem estruturado, cobrindo basicamente todas as esferas de gestão do trabalho, consolidando balizas fundamentais para a profissionalização da assistência social.

No que se refere aos Princípios e Diretrizes para Gestão do Trabalho, a NOB-RH/SUAS afirma a necessidade de:

- conhecer os (as) profissionais que atuam na assistência social; fomentar estímulos e valorização dos (as) profissionais do SUAS;
- identificar os pactos necessários entre gestores, servidores, trabalhadores da rede socioassistencial, com base no compromisso da prestação de serviços permanentes ao cidadão;
- privilegiar a qualificação técnico-política desses trabalhadores;
- garantir a "desprecarização" dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da terceirização;
- garantir a educação permanente dos trabalhadores; realizar planejamento estratégico (Brasil, 2007).

A gestão do trabalho no âmbito do SUAS, a partir do exposto nestes princípios e diretrizes, aborda as relações de trabalho sob a perspectiva da valorização profissional. Define o (a) trabalhador (a) do SUAS como sujeito capaz de contribuir para a garantia de implementação dessa política. Couto, Yazbek e Raichelis assinalam que, com a nova política de recursos humanos do SUAS, configura-se "a ressignificação do trabalho na assistência social, referenciada em um projeto coletivo de redefinição do trabalho no campo das políticas sociais públicas" (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p. 62).

Já indicamos que não existe serviço público sem trabalhadoras/es, uma vez que a força de trabalho humana é mediação central para viabilização dos serviços e do acesso aos direitos. Nesse sentido, a ampla profissionalização que vem sendo realizada no âmbito da PAS é um grande avanço, considerado o largo raio de influência de tendências voluntaristas para a área. Essas tendências ainda reverberam na PAS e precisamos disputar continuidade pela garantia de equipes de referência com profissionais e trabalhadores de um modo geral concursados.

A NOB/RH do SUAS consigna o conceito de equipes de referência.

A Resolução CNAS nº 17, de 20 de junho de 2011, ratifica a equipe de referência do SUAS, reconhece categorias profissionais de nível superior e define diretrizes para o atendimento socioassistencial; além disso, avança ao flexibilizar ajustes regionais face às particularidades dos territórios.

A previsão de equipes de referência está diretamente relacionada à perspectiva de permanência e continuidade dos serviços, bem como ao reconhecimento de que a constituição de vínculos entre a população que acessa os serviços e os trabalhadores que realizam o atendimento/acompanhamento é fundamental para consolidar o SUAS como referência d proteção social nos territórios.

Para pensar:

"Esses dois elementos – certeza e satisfação de necessidades sociais - nos ajudam a responder para quem vale a referência que as equipes de profissionais do SUAS constroem: são referências de proteção social para as famílias e indivíduos, que têm nas equipes a certeza de que encontrarão respostas qualificadas para suas necessidades. Uma referência, portanto, construída a partir de conhecimentos técnicos específicos e de uma postura ética que, ao acolher as necessidades sociais dos cidadãos como direito, acenam em direção a horizontes mais acolhedores, compartilhados e de maior autonomia" (NOB-RH, 2011, p. 42).

Ainda que tenhamos avanços no campo normativo, sabemos que a realidade cotidiana dos serviços ainda enfrenta profundos desafios quanto à garantia de equipes condizentes com as reais necessidades da população. Outra grande questão é a precarização das relações de trabalho, face aos processos de terceirização e contratações temporárias. Portanto, como apreciado por autores que discutem a área, a implantação do SUAS exige, além dessas novas formas de regulação e gestão do trabalho,

> a ampliação do número de trabalhadores com estabilidade funcional é condição essencial, ao lado de processos continuados de formação e qualificação, a partir do ingresso via concurso público, definição de carreiras e de processos de avaliação e progressão, caracterização de perfis das equipes e dos serviços, além da remuneração compatível e segurança do trabalho. (Couto, Yazbek, e Raichelis, 2010, p. 58).

No escopo da política de gestão do trabalho, um grande progresso foi a previsão da política de educação permanente para trabalhadores do SUAS. A partir das deliberações da VII Conferência Nacional de Assistência Social, em 2011, deflagraram-se processos importantes que viriam a culminar na aprovação da estratégia do Capacita/SUAS. O CapacitaSUAS, instituído pela Resolução CNAS nº 8/2012, visa qualificar de forma contínua as equipes, gestores e conselheiros do SUAS, consolidando as ações dos Planos de Educação Permanente e aprimorando a gestão da assistência social. Em 2013, anos depois da aprovação da NOB-RH, é aprovada a Política Nacional de Educação Permanente (PNEP-SUAS).

Sabemos também que são grandes os desafios no âmbito do Capacita/SUAS. Sendo de responsabilidade dos estados, os cursos são ofertados a partir de parâmetros pactuados nas Comissões Intergestores Bipartites (CIB), a partir de orientações do MDS. As equipes muitas vezes enfrentam desafios no que tange às possibilidades concretas de participação nos cursos. Na modalidade online corre-se o risco de que as/os participantes não sejam liberados dos seus postos de trabalho, tendo, muitas vezes, que acompanhar as aulas das próprias unidades de atendimento. Na modalidade presencial, nem sempre há liberação completa de carga-horária ou colocam-se dilemas quanto à permanência de funcionamento do serviço no período do curso.

É preciso que haja um compromisso efetivo de gestores municipais, diretores e coordenadores para que sejam garantidas as condições de participação nos cursos, garantindo rotatividade entre os trabalhadores – quando não for possível garantir a participação de todos – e a previsão de espaços de multiplicação.

Boas práticas

Identifique se no seu município existe Fórum Municipal de Trabalhares do SUAS e se insira nas atividades. Caso não existe, procure se articular para constituição de um. Acompanhe e participe das atividades do Fórum Estadual de Trabalhadores do SUAS do estado do RJ e do Fórum Nacional de Trabalhadores do SUAS. Os espaços coletivos de luta são estratégia fundamental para melhoria das condições de trabalho na política de assistência social e pela efetivação do Planos de Cargos e Carreiras.

Articulação e trabalho em rede

Já compreendemos que o CRAS se configura como "porta de entrada" para a política de assistência social. Na PSB ele tem uma função de extrema relevância que é a articulação da rede socioassistencial.

A rede socioassistencial se caracteriza por "um conjunto integrado de iniciativas públicas e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade." (Brasil, 2005, p.95).

A rede é formada por:

- Unidades públicas estatais, como CRAS, CREAS, Centro POP, unidades de acolhimento e Centros-Dia;
- Órgãos gestores da política de assistência social;
- Entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS;
- Serviços de proteção social básica e especial;
- Programas e projetos socioassistenciais;
- Ofertas de assessoramento, defesa e garantia de direitos.

No módulo I, tratamos da relação entre Estado e sociedade civil e das novas bases consolidadas com o

Você sabia?

A relação entre as entidades de Assistência Social e o SUAS se dá através de um vínculo – o vínculo SUAS –, pautado pelo reconhecimento da condição de parceiro da política pública de Assistência Social. Será estabelecido a partir desse reconhecimento pelo órgão gestor, da entidade, previamente inscrita no respectivo conselho de Assistência Social, da identificação de suas ações nos níveis de complexidade, definidos pela Política Nacional de Assistência Social/2004 e de sua possibilidade de inserção no processo de trabalho em rede hierarquizada e complementar. A forma de viabilização de tal procedimento deverá contemplar a definição de instrumental – base para sua operacionalização (Brasil, 2005, p.96).

Por fazer a gestão dos serviços e ofertas da PSB, as equipes dos CRAS precisam ter conhecimento e articulação afinada com essa rede, de modo a garantir que não haja dispersão ou fragmentação das ações, programas e serviços.

Conceito-chave

Trabalhar em rede, nessa concepção territorial, significa ir além da simples adesão, pois há necessidade de se romper com velhos paradigmas, em que as práticas se construíram historicamente pautadas na segmentação, na fragmentação e na focalização, e olhar para a realidade, considerando os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano, que se apresenta sob múltiplas formatações, exigindo enfrentamento de forma integrada e articulada. Isso expressa a necessidade de se repensar o atual desenho da atuação da rede socioassistencial, redirecionando-a na perspectiva de sua diversidade, complexidade, cobertura, financiamento e do número potencial de usuários que dela possam necessitar (Brasil, 2005, p.43-44).

SUAS, visando superar fragmentação, sobreposição, mas também trazer transparência para as relações do Estado com as entidades de assistência social, além de apontar diretrizes para que os serviços ofertados por elas estejam compatíveis com as exigências normativas, sobretudo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

Na LOAS (1993) já havia a consignação de que a assistência social fosse "realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas" (Brasil, 1993). Isto é, ainda que a gestão do SUAS tenha como diretriz a primazia da responsabilidade do Estado na provisão dos serviços, há previsão normativa para que a constituição da rede socioassistencial seja composta também por entidades assistenciais públicas não-estatais.

Também indicamos, no primeiro módulo, sobre a necessidade de cuidar para que a previsão da oferta de serviços por entidades de assistência social não se sustente na transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil, tampouco reproduza tendências que imputam às famílias a responsabilidade pelo provimento da proteção social.

Precisamos considerar que, no Brasil, existe uma miríade de entidades de assistência social que demarcam profunda heterogeneidade de origem, direção, escopo político-cultural, cunho religioso etc. Justamente por isso, as instâncias de controle social como os Conselhos Municipais e Estaduais de Assistência Social tem papel fundamental para garantir um dado padrão das instituições e serviços, ao serem responsáveis por credenciar tais entidades.

Para Silva e Teixeira (2016), entre os principais desafios da gestão de redes, especialmente da rede socioassistencial, destaca-se a responsabilidade de coordenar e estruturar padrões permanentes de interação entre os diferentes atores sociais. Essa gestão requer processos contínuos de comunicação e compartilhamento de informações, encontros presenciais e virtuais, protocolos de articulação e colaboração e definição de fluxos e rotinas de trabalho. Tais mecanismos devem favorecer tanto a integração entre as unidades, os serviços e os benefícios da própria política de assistência social quanto sua articulação intersetorial com outras políticas públicas e organizações da sociedade civil.

Além da rede socioassistencial, a política de assistência social, bem como as demais políticas sociais no Brasil, devem se organizar na perspectiva da intersetorialidade. Por sua natureza, as políticas sociais se

configuram com certa setorialização das necessidades sociais, o que implica sempre relativa fragmentação das demandas sociais e da vida social. Pela estrutura da instância governamental, a compartimentalização das ações públicas responde à necessidade do Estado em organizar as respostas institucionais, através de políticas, programas, setores, núcleos específicos. Nesse sentido, a intersetorialidade expressa a perspectiva de enfrentar percalços da organização segmentada da ação pública. Desse modo, é importante compreender que

> A intersetorialidade tem como pressuposto prático, semântico e conceitual a própria setorialização das políticas públicas, ou seja, só é possível pensarmos a intersetorialidade como uma tentativa de superação de uma lógica a partir da qual ela adquire significação, a negação de uma tese, enquanto antítese, na medida em que representa uma unidade contraditória. A trajetória das políticas públicas na esfera local sedimenta o terreno sobre o qual as experiências de intersetorialidade se constroem. Ainda que a própria literatura aborde e aponte a necessidade de mudanças em diversos níveis da gestão governamental como forma de assegurar uma efetiva lógica intersetorial, foi no cotidiano das instituições sociais, nas tramas e fios que se tecem nas redes sociais e nos espaços públicos que ela surgiu não só como necessidade, mas como possibilidade, como processo que se constrói no curso das próprias ações dos profissionais e viventes que se relacionam em torno das diferentes dificuldades presentes no acesso e na capacidade resolutiva das políticas públicas na cidade (Almeida, 2010, p. 114-115).

Neste particular, o autor também atesta a importância da intersetorialidade na construção de práticas de gestão democráticas e que tragam novas perspectivas para integralidade das ações. A dinâmica de debates e práticas concretas no campo da gestão pública e das políticas sociais sempre está permeada por contradições que implicam na luta política-ideológica em torno do sentido e da direção que práticas e saberes assumem na realidade da vida concreta. As disputas correntes entre noções conservadoras e novos debates e práticas inovadoras que procuram convergir para a democratização e ampliação do alcance das políticas sociais fazem parte da própria disputa em torno da direção social do Estado.

Nessa direção, é preciso que a intersetorialidade seja assumida por todos que fazem a PSB no sentido de enfrentar o isolamento e as práticas fragmentadas, pois as demandas existentes para o SUAS requerem atuação de várias frentes. Isto por que, a intersetorialidade, embora frequentemente apresentada, sobretudo por gestores, como uma estratégia já incorporada ao funcionamento institucional, nem sempre é compreendida de maneira convergente pelos sujeitos vinculados às diferentes políticas públicas, tampouco se materializa como prática efetivamente articulada e contínua.

Sempre haverá resistência quanto a novas abordagens, por que há a tendência de desabonar perspectivas de trabalho e gestão que visam avançar na construção de atendimentos e acompanhamentos integrais, já que isso significa sair da zona do conforto e admitir a necessidade de diálogo com outros setores e políticas e o velho jargão que compõe caldo cultural nas políticas sociais brasileiras de que “isso não cabe a este setor”. Entra em jogo também, não raras vezes, disputas e egos em torno de resultados, o que traz prejuízo para quem acesso os serviços.

Nesse sentido, Junqueira (2004, p. 27) observa que “cada política social encaminha a seu modo uma solução, sem considerar o cidadão na sua totalidade e nem a ação das outras políticas sociais [...]”. A organização setorial e fragmentada das políticas públicas constitui, portanto, um obstáculo à efetivação dos direitos sociais, uma vez que as ne-

cessidades da população são diversas, interdependentes e não podem ser enfrentadas isoladamente. A ausência de articulação entre serviços e políticas transfere aos usuários o ônus da fragmentação institucional: suas demandas são encaminhadas sucessivamente entre diferentes setores, sem que obtenham respostas integrais e efetivas. Além disso, são submetidos à sobreposição de procedimentos, como o preenchimento repetido de cadastros e a necessidade de relatar sua trajetória diversas vezes em diferentes atendimentos. Essas situações revelam a insuficiente coordenação tanto entre as ações de uma mesma política quanto entre distintas políticas públicas, comprometendo a integralidade e a qualidade da proteção social oferecida à população.

Se na prática, cada política social encaminha a seu modo uma solução, sem considerar o cidadão na sua totalidade e nem a ação das outras políticas sociais, este sujeito não terá sua demanda integralmente atendida ou fará uma espécie de "romaria institucional", passando de setor por setor sem referência. Desta forma, a setorização das políticas públicas esbarra na própria consecução dos direitos sociais, que dependem da satisfação das diversas necessidades sociais inter-relacionadas. Consequentemente, a população usuária dos serviços públicos é onerada pela desarticulação da política pública. A mesmo tempo, a população tem de se submeter a um paralelismo ações, com preenchimento de um mesmo cadastro em diversos serviços ou ainda com repetição da mesma história nos vários atendimentos. Enfim, são variadas as situações que demonstram a fragmentação e a ausência de coordenação entre as ações de uma mesma política e entre as políticas para o atendimento da população (SCHUTZ e Mioto, 2010).

Monnerat e Souza (2014) apontam que tem predominando a compreensão de intersetorialidade

> como uma estratégia de gestão voltada para a construção de interfaces entre setores e instituições governamentais (e não governamentais), visando o enfrentamento de problemas sociais complexos que ultrapassam a alçada de um só setor de governo ou área de política pública (Monnerat e Souza, 2014, p. 42).

A política de assistência social assume a agenda da intersetorialidade como mecanismo de enfrentamento à fragmentação, pulverização e paralelismo de ações que marcaram a história da política, antes de 1993. Essa agenda deve se concretizar em planejamento que tomem a intersetorialidade por princípio e pressuposto orientador concreto para ações e estratégias de trabalho. Isto porque, como sinalizamos, a política de assistência social não pode enfrentar isoladamente as complexas e multifacetadas situações e demandas apresentadas por seu público. Tampouco caberia ao SUAS dar resolutividade para dimensões que não estão no seu campo de intervenção. Assim, o trabalho em rede intersetorial é de suma importância para que a proteção social seja efetivada numa direção de integralidade, o que não se pode alcançar com uma única política social.

> Menicucci (2002) afirma que ‘o novo paradigma para a gestão pública articula descentralização e intersetorialidade, uma vez que o objetivo visado é promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que inclden sobre uma população em determinado território’. Ou seja, ao invés de metas setoriais a partir de demandas ou necessidades genéricas, trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida (PNAS, 2005, p. 44).

Portanto, a adoção da intersetorialidade como premissa do trabalho na PSB responde a um novo paradigma que visa garantir que as políticas sociais setoriais estarão imbricadas numa rede intersetorial, que consiste na articulação planejada, contínua e territorializada entre a assistência social, as demais políticas públicas e os órgãos de garantia de direitos, visando construir respostas integradas às necessidades das famílias e dos indivíduos. Portanto, não se resume ao mero encaminhamento – que não se desdobra em consequências efetivas para atendimento da demanda em questão. Assim, pressupõe comunicação permanente, definição de fluxos, compartilhamento de responsabilidades e acompanhamento do acesso aos direitos.

Boas práticas

Construir um cronograma mensal de reuniões da rede intersetorial do território, que pode ser organizada por apresentação de serviço de cada política e como as ações podem ser articuladas de forma intersetorial. Essas reuniões podem também organizar fluxos e debater temas transversais, como racismo institucional, violência obstétrica, capacitismo, etarismo e atendimento à população LBGT+.

Figura 20 – Intersetorialidade na PSB



Fonte: Elaboração própria, com auxílio de inteligência artificial, 2026.

Na prática

Uma família que está em descumprimento de condicionalidade em função do não cumprimento da frequência escolar precisa que seu acompanhamento seja organizado de forma intersetorial, ainda que a equipe da PSB assuma o papel de liderança. Há necessidade de que a escola, as equipes da secretaria municipal de educação relacionadas ao CAdÚnico construam um planejamento em que as políticas envolvidas atuem de forma concreta para que a criança volte à frequentar a escola e a família não tenha seu benefício suspenso ou cancelado.

Síntese da unidade

Nessa unidade conhecemos as principais normas que disciplinam a gestão de recursos humanos do SUAS. Observamos que a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS é um marco de suma importância para profissionalização e valorização dos trabalhadores da política de assistência social, mediação imprescindível para viabilização dos serviços. Entendemos que, ao instituir uma política de recursos humanos para o SUAS, as normativas correspondentes consigam o SUAS como um efetivo sistema de proteção social com serviços contínuos.

Vimos que estas normativas trazem um conceito/norma técnica de grande relevância para provisão dos serviços e benefícios de forma referenciada: as equipes de referências. Estas se constituem como núcleo profissional obrigatório, com definição específica para cada unidade e/ou serviço. Refletimos sobre como ainda são grandes os desafios quanto à garantia de condições e relações de trabalho não precárias, bem como da necessidade de ampliação de profissionais e trabalhadores concursados.

Nesse sentido, foram trabalhados os princípios e diretrizes que regem a política de recursos humanos do SUAS, além da política de educação permanente como um avanço em termos de reconhecimento da necessidade de qualificação permanente para trabalhadores e trabalhadoras do SUAS. Também levantamos desafios para que seja garantido o acesso aos cursos de capacitação.

Tratamos, também, sobre a articulação e o trabalho em rede, considerando a importância da efetiva articulação e alinhamento na rede socioassistencial e a constituição de redes intersetoriais. Entendemos a definição de rede socioassistencial e a necessidade de profunda articulação do CRAS com as entidades de assistência social que compõem essa rede. Também dialogamos sobre a intersetorialidade como novo paradigma para gestão e operacionalização das políticas públicas, sobretudo sua importância para a política de assistência social.

ATIVIDADES PARA REFLEXÃO E APRENDIZAGEM

Questão analítica 1

Com base no conceito de “equipes de referência”, apresentado nessa unidade, analise se as unidades de atendimento da PSB do seu município dispõem de equipes completas e se elas atendem as demandas existentes. Caso considere que não, reflita e discorra sobre as principais implicações e desafios postos aos serviços em função dessa realidade.

Questão conceitual e analítica 2

Sobre o trabalho com redes, apresente, com suas palavras, o conceito de rede socioassistencial e rede intersetorial. Desenvolva um fluxograma para apresentar a rede socioassistencial e a rede intersetorial que você consegue identificar no seu território.

Para assistir - Aulas, cursos, lives e palestras

- Lives CNAS sobre vigilância
- Live GESUAS sobre elaboração Diagnótisco socioterritorial
- Lives do Fórum Estadual e Nacional de Trabalhadores/as do SUAS
- Aulas Dirce Koga Youtube
- Aulas Jucimeire Isolda Silveira

Para assistir: Documentários, séries e filmes

- O Dilema das Redes
- Chappie
- Série Pessoa de Interesse
- Série Ruptura
- Vida Além do trabalho: por um Brasil mais justo
- Eu, Daniel Blak
- Abraço

Para ouvir

- Fala MDS
- Podcast PPAS (Ep. 10)
- Pod Ser – episódio sobre plataformizaçaão do trabalho e das políticas sociais

Literatura e outras linguagens

- Um defeito de Cor – Ana Maria Gonçalves
- Questões da vida cotidiana e da moral – Leon Trotsky
- Becos da Memória - Conceição Evaristo

Para explorar

- Portal do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
- SUAS em dados
- Cad Suas
- Observatório do SUAS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS DO MÓDULO IV

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. Educação e infância na cidade: dimensões instituintes da experiência de intersetorialidade em Niterói. 2010. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. Assistência social: história, análise crítica e avaliação. Curitiba: Juruá, 2011.

ARREGUI, Carola Carbajal; KOGA, Dirce. Vigilância socioassistencial: garantia do caráter público da política de assistência social. In: CRUS, José Ferreira da et al. (org.). Gestão do trabalho e educação permanente do SUAS em pauta. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 42-54.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas et al. (org.). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010. p. 32-65.

DEUS NETO, José Vicente de; PEREIRA, Bergson Almeida; DEUS, Tarcísio Rocha Vicente de. O uso do Cadastro Único como ferramenta para o diagnóstico e planejamento na Assistência Social. Id on Line: Revista Multidisciplinar e de Psicologia, v. 14, n. 53, p. 231-246, dez. 2020. DOI: https://doi.org/10.14295/idonline.v14i53.2711.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas: Alínea, 2001.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014.

JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan./abr. 2004. DOI: https://doi.org/10.1590/S0104-12902004000100004.

MONNERAT, Giselle Lavinas; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. Intersetorialidade e políticas sociais: um diálogo com a literatura atual. In: MONNERAT, Giselle Lavinas; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosimary Gonçalves de (org.). A intersetorialidade na agenda das políticas sociais. Campinas: Papel Social, 2014. p. 41-54.

OLIVEIRA, Neljanira. Diagnóstico socioterritorial: veja como fazer!. Blog do GESUAS, 21 nov. 2019. Disponível em: https://blog.gesuas.com.br/diagnostico-socioterritorial/. Acesso em: 10 ago. 2026.

SCHUTZ, Fernanda; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Intersetorialidade e política social: subsídios para o debate. Sociedade em Debate, Pelotas, v. 16, n. 1, p. 59-75, jan./jun. 2010.

SILVA, Karla Rayane Alves da; TEIXEIRA, Solange Maria. Rede socioassistencial: desafios da gestão de redes na Política de Assistência Social. In: TEIXEIRA, Solange Maria (org.). *Política de Assistência Social e temas correlatos*. Campinas: Papel Social, 2016. p. 137-150.

SILVA, Viviane Pereira da. Revisitando os fundamentos do debate da vigilância socioassistencial. In: SOUZA, Fátima Valéria Ferreira de (org.). *Assistência social em debate: interfaces de uma política em construção*. Rio de Janeiro: UFRJ, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Escola de Serviço Social, Laboratório de Estudos de Serviço Social, Assistência Social e Inclusão Produtiva, 2021. p. 56-77.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto Wagner Silva; PAES-SOUSA, Rômulo. *O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil*. Brasília, DF: UNESCO; MDS, 2006.

Legislação

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 7 jul. 2011.

Normas e documentos técnico-normativos

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 28 out. 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; Norma Operacional Básica – NOB/SUAS*. Brasília, DF: MDS, 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 26 dez. 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS* –

NOB-RH/SUAS. Brasília, DF: MDS, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Orientações técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS*. Brasília, DF: MDS, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011. Ratifica a equipe de referência definida pela NOB-RH/SUAS e reconhece as categorias profissionais de nível superior do SUAS. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 21 jun. 2011.

FERREIRA, Stela da Silva. *NOB-RH/SUAS*: anotada e comentada. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. Disponível em: Acervo Digital do MDS. Acesso em: 10 ago. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 8, de 16 de março de 2012. Institui o Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 19 mar. 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 3 jan. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS*. Brasília, DF: MDS, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Orientações técnicas da Vigilância Socioassistencial*. Brasília, DF: MDS, 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 4, de 13 de março de 2013. Institui a Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único da Assistência Social – PNEP/SUAS. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 20 mar. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. *Curso de atualização em Vigilância Socioassistencial do SUAS*. Brasília, DF: MDSA, 2016.