

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

Meritocracia, Empreendedorismo e Familismo: Tendências para o trabalho com famílias no Sistema Único de Assistência Social de Minas Gerais do governo Zema

Juliana Aparecida Vieira
Magister Scientiae

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2025**

JULIANA APARECIDA VIEIRA

Meritocracia, Empreendedorismo e Familismo: Tendências para o trabalho com famílias no Sistema Único de Assistência Social de Minas Gerais do governo Zema

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Política Social, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientador: Cláudio H. Miranda Horst

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2025**

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade Federal de Viçosa - Campus Viçosa

T

P654m
2025
Pinheiro, Juliana Aparecida Vieira, 1983-
Meritocracia, empreendedorismo e familismo: tendências para o trabalho com famílias no Sistema Único de Assistência Social de Minas Gerais do governo Zema / Juliana Aparecida Vieira Pinheiro. – Viçosa, MG, 2025.

1 dissertação eletrônica (139 f.): il. (algumas color.).

Inclui anexo.

Orientador: Cláudio Henrique Miranda Horst.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Serviço Social, 2025.

Referências bibliográficas: f. 129-138.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2025.641>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Serviço social com a família - Minas Gerais - Aspectos políticos. 2. Meritocracia. 3. Empreendedorismo na administração pública. I. Horst, Cláudio Henrique Miranda, 1990-. II. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Serviço Social. Programa de Pós-Graduação em Política Social. III. Título.

CDD 22. ed. 361.98151

JULIANA APARECIDA VIEIRA

Meritocracia, Empreendedorismo e Familismo: Tendências para o trabalho com famílias no Sistema Único de Assistência Social de Minas Gerais do governo Zema

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Política Social, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 1 de julho de 2025.

Assentimento:

Juliana Aparecida Vieira
Autora

Cláudio Henrique Miranda Horst
Orientador

Essa dissertação foi assinada digitalmente pela autora em 15/10/2025 às 18:38:33 e pelo orientador em 15/10/2025 às 18:58:38. As assinaturas têm validade legal, conforme o disposto na Medida Provisória 2.200-2/2001 e na Resolução nº 37/2012 do CONARQ. Para conferir a autenticidade, acesse <https://siadoc.ufv.br/validar-documento>. No campo 'Código de registro', informe o código **I58J.5Y4Q.QXAR** e clique no botão 'Validar documento'.

Dedico este trabalho às famílias usuárias do Sistema Único de Assistência Social, em especial às famílias monoparentais femininas, que por influência do familismo e reforço da extrema direita no Brasil, estão corporificadas pela centralidade da família ao papel de responsáveis naturais por prover proteção social aos seus membros.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por ter me fortalecido nos momentos difíceis de perdas e rupturas, em que foi necessário me equilibrar emocionalmente para finalizar esta pesquisa.

À minha querida e fraterna família por cada palavra gentil e motivadora, e ao meu querido Paulo, companheiro de vida, que foi suporte emocional quando simplesmente compreendeu que a minha prioridade seria debruçar-me neste trabalho.

Às companheiras de profissão pelos momentos de troca e debates, por vezes acalorados, em que tentamos desvendar o lugar da família no nosso espaço profissional, cada momento desses debates foram importantes para que esta pesquisa fosse tomando forma.

Às amizades cultivadas ao longo do caminho no PPGPS, foi transformador ter estado com vocês. Preciso mencionar a querida Glayce Kelly, por tantas trocas e apoio mesmo de tão longe...

À minha banca : Cristiane e Naara muito obrigada pela gentileza em participar deste momento e por terem se debruçado na tarefa inicial de qualificar este trabalho, aprimorando essa pesquisa com brilhantes ponderações. E agora na entrega final, obrigada por aceitarem fazer parte deste momento tão importante para mim, me sinto muito honrada em recebê-las na minha banca!

Ao meu querido e admirável orientador Cláudio Horst: que honra ter tido sua companhia neste breve e intenso espaço de tempo, obrigada por fazer parte de meu amadurecimento intelectual, pelas correções, e por acreditar que eu conseguiria dar conta...seu incentivo na reta final foi muito importante.

Não considero a finalização deste trabalho como o fim de uma jornada de pesquisa, mas a encaro como uma porta que me permitirá alçar novos vôos...por isso também permito-me agradecer a mim mesma por ter resistido nessa trajetória em busca de conhecimento, em um contexto de tantas lutas e contradições.

Este trabalho foi realizado com o apoio das seguintes agências de pesquisa brasileiras: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

RESUMO

VIEIRA, Juliana Aparecida, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, julho de 2025. **Meritocracia, Empreendedorismo e Familismo: Tendências para o trabalho com famílias no Sistema Único de Assistência Social de Minas Gerais do governo Zema.** Orientador: Cláudio Henrique Miranda Horst.

A presente dissertação trata sobre o tema do trabalho com famílias no SUAS de Minas Gerais do governo Zema, a partir do documento estadual orientador produzido pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDESE) do estado, intitulado Manual de Orientações Técnicas sobre Ações do Trabalho Social com Famílias e o Plano de Acompanhamento Familiar (PAF). O objetivo geral desta análise foi desvendar a direção político-pedagógica para o trabalho com famílias no SUAS do estado de Minas Gerais, e os objetivos específicos consistiram em caracterizar a política de assistência social no âmbito do Estado de Minas Gerais a fim de identificar sua organização e tendências; explicar a centralidade da família para a reprodução social do capitalismo a fim de realizarmos a crítica ao familismo; analisar o Manual de Orientações Técnicas sobre Ações do Trabalho Social com Famílias e o Plano de Acompanhamento Familiar (PAF). Metodologicamente trata de uma pesquisa ancorada no materialismo histórico dialético de pesquisa documental, que realizou análise de conteúdo a partir deste material proposto. As principais conclusões revelam : a dimensão econômica gerencialista do estado de Minas; a dimensão pedagógica do enfrentamento à pobreza vinculada a idéia da meritocracia e do empreendedorismo; e finalmente a dimensão social de responsabilização das famílias pelos serviços socioassistenciais do SUAS, sendo o PAIF e PAEFI os programas que mais facilmente vão incorporar essa dimensão.

Palavras-chave: Política de Assistência Social; familismo; Minas Gerais ; Zema; PAF.

ABSTRACT

VIEIRA, Juliana Aparecida, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, July, 2025. **Meritocracy, Entrepreneurship and Familism: The trend towards working with families in the Unified Social Assistance System of Minas Gerais under the Zema government.** Adviser: Cláudio Henrique Miranda Horst.

This dissertation analyzes the direction of family social work within the Unified Social Assistance System (SUAS) in Minas Gerais, under the Zema government, focusing on the state's guiding document, the "Manual of Technical Orientations on Actions of Social Work with Families and the Family Monitoring Plan (PAF)." The study aims to understand the political and pedagogical approach to family work in Minas Gerais' SUAS, characterizing the state's social assistance policy, explaining the centrality of the family in capitalist reproduction, and critically examining the manual and PAF. Methodologically, it employs a historical-materialist, qualitative, dialectical, and documentary approach with content analysis. Key findings reveal an economic, managerial dimension; a pedagogical dimension focused on poverty reduction through meritocracy and entrepreneurship; and a social dimension emphasizing family responsibility for social assistance services, particularly within PAIF and PAEFI programs.

Keywords: Social Assistance Policy; Familism; Minas Gerais; Zema; Family Monitoring Plan (PAF)

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Serviços Socioassistenciais Tipificados (2014)	57
Quadro 2 – Mesorregiões de Minas Gerais	62
Quadro 3 – Marcos Legais do SUAS em Minas Gerais	69
Quadro 4 - Relação do financiamento da política de assistência social no estado.....	70
Quadro 5 – Materialização de ações do PAIF	92
Quadro 6 – Guia de Análise documental do manual PAF	97
Quadro 7 – Desdobramentos do conceito de vulnerabilidade no acompanhamento do PAEFI	111
Quadro 8 – Comparativo do mercado de trabalho de Minas Gerais;	117
Quadro 9 – Processamento do trabalho social com famílias no PAIF	119
Quadro 10 – Processamento do trabalho social com famílias no PAEFI	119
Figura 1 –Apresentação capa e ficha técnica do manual de orientações técnicas sobre o PAF	23
Figura 2 – Diretorias regionais da Sedese	66
Figura 3 – Fluxograma organizacional da Subsecretaria de Assistência Social	68
Figura 4 – Amostra dos Objetivos PMDI 2019–2030	72
Figura 5 – Amostra de Diretrizes PMDI 2019–2030	73
Figura 6 – Concepção pedagógica para o trabalho social com famílias no PAIF	88
Figura 7 – Modelo de diagnóstico para famílias em acompanhamento pelo PAIF	108
Figura 8 – Violações que legitimam critérios de acompanhamento familiar no SUAS	109

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABI	Associação Brasileira de Imprensa
ALMG	Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais
BDTD	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CF 1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONGEMAS	Colegiado Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DGSUAS	Diretoria de Gestão e Regulação do SUAS
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FEM	Fundo de Erradicação da Miséria
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDSUAS	Índice de Desenvolvimento do Sistema Único de Assistência Social
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social

NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
NOB-SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAF	Plano de Acompanhamento Familiar
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PDC	Padrão de Desenvolvimento Capitalista
PEAS	Plano Estadual de Assistência Social
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PL	Projeto de Lei
PLP	Padrão Liberal Periférico
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
PRC	Padrão de Reprodução do Capital
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEAS	Secretaria de Estado de Assistência Social
SECEX/MDIC	Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços
SEDESE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais
SINPAS	Sistema Nacional da Previdência e Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TMD	Teoria Marxista da Dependência
TRS	Teoria da Reprodução Social
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TSF	Trabalho Social com Famílias
UNE	União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
1. A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUAS PARTICULARIDADES NO CAPITALISMO DEPENDENTE BRASILEIRO	25
1.1 Capitalismo Dependente e Política Social	25
1.2 A trajetória e os marcos legais da política de Assistência Social no Brasil	34
1.3 Aproximações aos Conceitos e Concepções presentes na PNAS	44
2. A PARTICULARIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MINAS GERAIS	61
2.1. Aproximações ao território mineiro	61
2.2 O Estado de Minas Gerais e o Governo Zema: governo diferente, estado eficiente?	70
2.3 A estrutura do SUAS em Minas e seus (des)financiamento.	81
3. A DIREÇÃO POLÍTICO-PEDAGÓGICA PARA O TRABALHO COM FAMÍLIAS EM MINAS GERAIS	87
3.1 Contextualizando o Manual de Orientações Técnicas Sobre Ações do Trabalho Social com Famílias e o Plano de Acompanhamento Familiar (PAF).	87
3.2 Aproximações às dimensões do familismo mineiro na direção para o trabalho com famílias do Governo Zema	97
3.3 A dinâmica do PAF no âmbito da Proteção Social Básica (PAIF) e Proteção Social Especial de Média Complexidade (PAEFI)	105
CONSIDERAÇÕES FINAIS	124
REFERÊNCIAS	129
ANEXO I	138

1. INTRODUÇÃO

No contexto da formação sócio-histórica capitalista dependente brasileira, o familismo tem sido compreendido enquanto um elemento estruturante da política social. Exemplo disso é o caso da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) no Brasil, onde a família foi incorporada enquanto responsável por prover proteção social aos seus membros, estimulando assim o debate acerca do lócus ocupado por ela na sociedade. Atrelado a esta perspectiva, a ascensão da extrema direita e as investidas atuais do neoliberalismo nas políticas sociais, tem causado rebatimentos severos aos direitos sociais, em um cenário de crise econômica e social sem precedentes.

No campo do trabalho social com famílias, inúmeros autores têm se debruçado a fim de desvendar qual a direção ideopolítica e pedagógica mais eficaz para alcançar a superação de situações de vulnerabilidades apresentadas pelos sujeitos e suas famílias. Assim, acreditamos que o caminho mais razoável para essa descoberta, inicia-se na reflexão de modo crítico no contexto de formação sócio-histórica capitalista brasileira, e em qual conjuntura sociopolítica está inserida a Política Nacional de Assistência Social, que possui a incumbência de direcionar o trabalho social com famílias no país.

Ao apresentar minha pesquisa, considero pertinente contextualizar que minha motivação para este estudo surgiu da experiência profissional atuando como assistente social nos dispositivos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em que pude observar como as famílias têm se organizado a partir do modelo de proteção social previsto no Brasil, logo, na Política Nacional de Assistência Social. Importante aqui frisar, a relevância da prática profissional de assistentes sociais no âmbito da Assistência Social, pois a/o assistente social, enquanto um profissional inserido na divisão sociotécnica do trabalho, pode ser um agente mobilizador e articulador de práticas, as quais podem contribuir significativamente para fomento de um processo reflexivo/crítico com vistas ao trabalho competente e de qualidade junto aos respectivos usuários, bem como dos/as demais trabalhadores/as da política de Assistência Social.

Enquanto servidora pública efetiva, estive à frente de vários equipamentos, atuando a partir dos níveis de proteção social básica até a proteção social de especial de alta complexidade, e atualmente como secretária adjunta na gestão executiva do SUAS. Pude vislumbrar a partir de minhas intervenções profissionais que as relações junto aos usuárias/os nos serviços do SUAS, são relações submissas, na perspectiva do clientelismo, por vezes

atravessadas em sentimentos de gratidão ao profissional que o “ajudou” na concessão de algum direito. E curiosamente, percebi através de lentes mais críticas e desnudas, que a grande parcela destas famílias são chefiadas por mulheres, que vem por gerações cuidando do seu grupo familiar e se responsabilizando por prestarem as diversas seguranças a eles em diversas dimensões.

Estas experiências me despertaram inquietações e questionamentos nas seguintes perspectivas:

- 1) Como atuar de maneira efetiva e contínua dentro dos serviços socioassistenciais, buscando romper com a lógica patriarcal e responsabilizadora, uma vez que um dos conceitos-chaves, categoria central em qualquer dispositivo público do SUAS é o mesmo: Matricialidade Sociofamiliar?
- 2) E a partir da *centralidade da família*, como núcleo de efetivação da política de Assistência Social, como deve acontecer a execução do trabalho social com famílias e ao mesmo tempo, garantir à família o direito de se reproduzir como tal, sem tentar ajustá-la a um padrão?

Estas perguntas foram norteadoras na análise que realizamos, a fim de desvendar os fenômenos que contribuem para o fortalecimento da relação entre a responsabilização de famílias e sua interface com a proteção social no SUAS, particularmente em Minas Gerais. Pretende-se também desvelar a relação existente entre a PNAS e o Trabalho Social com Famílias sob o viés do materialismo crítico dialético, suscitando o debate sobre o familismo enquanto *sistema de proteção social, que alimenta continuamente a estrutura de produção e reprodução do capitalismo*.

Evidencia-se por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, a aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Esta normativa possibilitou a padronização em todo território nacional dos serviços de proteção social básica e especial no SUAS, incluindo em seu texto a síntese de PAIF e PAEFI, estabelecendo seus conteúdos essenciais, público a ser atendido, o propósito de cada um deles e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais. A partir desta resolução, define-se PAIF:

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 de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo (Brasil, 2009, p.12).

Define-se também o PAEFI como:

Serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social. O atendimento fundamenta-se no respeito à heterogeneidade, potencialidades, valores, crenças e identidades das famílias. O serviço articula-se com as atividades e atenções prestadas às famílias nos demais serviços socioassistenciais, nas diversas políticas públicas e com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos. Deve garantir atendimento imediato e providências necessárias para a inclusão da família e seus membros em serviços socioassistenciais e/ou em programas de transferência de renda, de forma a qualificar a intervenção e restaurar o direito (Brasil, 2009, p.29).

Analisando a conjuntura dos serviços do SUAS é imprescindível contextualizar os caminhos da Política Pública de Assistência Social no Brasil mediante as normativas legais. Os eixos norteadores da PNAS são fundamentais para respaldar a compreensão de que todas as ações do SUAS, tem por objetivo consolidar a assistência social enquanto política pública de direitos não-contributiva, provedora de proteção social em diferentes níveis de complexidade¹.

Na Constituição Federal de 1988, os artigos 203 e 204 ratificam a Assistência Social enquanto política pública, sendo a mesma de responsabilidade do Estado e direito de todo cidadão, como ratifica o artigo primeiro da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social no Brasil: “A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (Brasil, 1993, p.01).

A Lei Orgânica da Assistência Social atribuiu um caráter de maturidade legal aos serviços socioassistenciais, tendo como instância de coordenação o atual Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Tal lei instituiu o

¹ A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio 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, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). Prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada. A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. São serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Da mesma forma, comportam encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada (PNAS, 2009, p. 33).

Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) enquanto instância máxima de deliberação, em que as suas competências principais consistem em aprovar a PNAS, normatizar e regular a prestação de serviços sejam eles de caráter público ou privado no campo da política em questão.

No documento intitulado “Fundamentos ético-políticos e rumos teórico metodológicos para fortalecer o Trabalho Social com Famílias na Política Nacional de Assistência Social”, elaborado em 2012 pelo governo federal, é possível identificar as referências norteadoras para a execução deste trabalho, bem como o arcabouço teórico metodológico para a prática profissional dos trabalhadores do SUAS.

No âmbito do trabalho social com famílias, a Matricialidade Sociofamiliar é uma das principais diretrizes do SUAS, orientadora do trabalho profissional. Segundo a PNAS, o termo matricialidade sociofamiliar se refere à *centralidade da família como núcleo social fundamental* para a efetividade de todas as ações e serviços da política de assistência social, a qual vem posicionar o papel fundamental que a família ocupa enquanto provedora de primeira instância da proteção social de seus integrantes.

Assim, a assistência social precisa considerar três vertentes de proteção social: às pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a *família*. Embora a assistência social tenha apresentado consideráveis avanços em sua trajetória de política pública, a inserção do conceito da *matricialidade* como uma das diretrizes da PNAS, nos parece por um lado contraditória quando refletimos em sua indefinição conceitual e metodológica.

Nosso embasamento para tal afirmação se dá a partir do aumento de políticas públicas que tem como objetivo a proteção à família, sem contudo considerar que a família também é um espaço de conflitos e nem sempre se constituirá como lugar de proteção, sendo também configurada em muitos momentos como espaço de *violação de direitos*.

Neste sentido, corroboramos com a perspectiva de Oliveira, Paiva e Senna (2024), de que as políticas sociais não se esgotam em seus aspectos tecnicistas, mas se encontram em uma lógica complexa e de diversos atravessamentos contraditórios, em que se propaga a equidade social em uma sociedade estruturalmente capitalista e conservadora, onde a família tem sido acionada para garantir a proteção aos seus membros. Assim, acreditamos que a diretriz da matricialidade sociofamiliar mascara os determinantes estruturais da “questão social”, sugestionando a política de assistência social a fomentar um processo de *culpabilização individual aos sujeitos e suas famílias*.

Ainda sobre a matricialidade familiar, em Oliveira, Paiva e Senna (2024), argumenta-se que embora o SUAS reconheça a diversidade familiar, a definição de família nos documentos que orientam a PNAS é imprecisa. As elaborações pedagógicas e técnicas do SUAS trazem em seu arcabouço metodologias que remetem a visões conservadoras, a-históricas e atreladas ao discurso neoliberal, intencionando um reforço a funções que acredita-se ser papel da família e especialmente da mulher como: o cuidado e a socialização de seus membros, sem considerar seus contextos históricos e sociais. E são nestes contextos históricos e sociais que localizamos a estratégia capitalista em eleger a matricialidade familiar como meio de intervenção das políticas públicas, especialmente na assistência social.

Assim, nesta pesquisa, na tentativa de desvelar o contexto histórico que fundamenta o trabalho social com famílias no SUAS, utilizamos o aporte teórico da Teoria da Reprodução Social (TRS), para identificar como o modo-de-produção capitalista se utiliza e se beneficia da centralidade da família ao reconhecer sua importância como “espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias” (PNAS, 2004, p.41). Considerando a perspectiva de Alencar (2012), podemos dizer que no Brasil, a importância da centralidade da família para a reprodução social se fortaleceu ainda mais pelas condições econômicas particulares do capitalismo dependente, como também pelo fecundo terreno de determinações ideológicas. Para a autora, é no espaço privado da família que a classe trabalhadora aciona estratégias para manter sua sobrevivência e garantir sua reprodução social, tanto no âmbito doméstico quanto no mundo do trabalho.

Portanto, presume-se que a prerrogativa da PNAS em eleger a família como espaço de proteção e socialização, vai de encontro às necessidades ontológicas do capital, impostas em um momento de profunda crise estrutural.

Até aqui recuperamos uma breve fundamentação a fim de localizar em qual contexto legal e político se fundamenta o trabalho social com famílias na política de assistência social e sua trajetória. Sabemos que historicamente a assistência social no Brasil é atravessada por influências ideológicas e, nestes últimos anos, pelo avanço do neoconservadorismo² e suas concepções morais e conservadoras.

² O neoconservadorismo consiste na junção entre os valores do conservadorismo moderno e os princípios do neoliberalismo. Do conservadorismo clássico, preservam-se a tradição, a experiência, o preconceito, a ordem, a hierarquia, a autoridade, valorizando-se as instituições tradicionais, como a igreja e a família patriarcal. As instituições são concebidas consolidadas num longo processo de evolução, no qual os valores - formados pelo hábito - são conservados pela tradição de forma permanente. Nesse sentido, são valores atemporais. Do neoliberalismo, conservam-se a não interferência do Estado na economia, o empreendedorismo, a meritocracia, o privatismo, o combate aos movimentos sociais e aos direitos sociais. (Barroco, 2022, p.1)

Pautando-se em Silveira (2016), compreende-se que os percursos das influências ideológicas nas políticas sociais, mas particularmente na PNAS, podem ser analisados a partir do que o autor descreve como sendo a emergência da tendência social-liberal. Para o autor, o social-liberalismo se coloca como uma *variante da ideologia do neoliberalismo*, em que concepções burguesas acabam sendo matizadas por discursos progressistas, que carregam em si a incumbência de fazer frente à “questão social”.

Segundo sua análise, as/os intelectuais social-liberais distanciam-se do anterior discurso neoliberal ao: 1º) tecer críticas superficiais contra o liberalismo extremado da globalização e seus devastadores efeitos sociais, econômicos e políticos; 2º) demandarem um Estado ágil e eficiente para intervir pontualmente nas distorções do mercado e nas contradições sociais mais agudas; 3º) fornecerem destaque à participação da “sociedade civil”, em comunhão com o Estado, na formulação e implementação das políticas públicas, para o alívio da pobreza via transferência de renda e empoderamento dos indivíduos (Silveira, 2016).

Assim, evidencia-se que a partir dos ideários do social liberalismo brasileiro, temos um fortalecimento nos discursos de *igualdade de oportunidades* para as/os cidadãos, com ênfase na utópica *emancipação social*. Silveira (2016) denuncia que o rebatimento disso na política de assistência social vai se apresentar no redirecionamento do seu enfoque para o “desenvolvimento de capacidades”, que nos amplia o olhar crítico para as interpretações de conceitos utilizados no SUAS, e que discutiremos posteriormente de maneira aprofundada.

Ainda neste diálogo a partir de Silveira, em sua tese foram problematizadas as concepções acionadas para evidenciar o significado social das políticas sociais, investigando os conceitos de “política social”, “direitos sociais” e “proteção social”. No desdobramento deste debate, o autor explicita que estes três conceitos são utilizados de forma indistinta e confusa para expressar as ações de enfrentamento da “questão social”, incluindo também nessa discussão outros fundamentos teóricos que nos leva a compreensão de que os conceitos contidos nos arcabouços teóricos da política de assistência social, tem se aproximado de maneira perversa à funcionalidade neoliberal disseminada pelo Estado, enquanto agente implementador das políticas.

Considera-se ainda neste debate que uma política social amparada por atos normativos e legais, no contexto ao qual estamos inseridos, expressa os interesses do Estado em regular a reprodução social dos sujeitos, sendo funcional quando influenciadas pelas teorias ideológicas das classes dominantes. E neste sentido, concorda-se com a análise de Campos (2021) quando a autora reforça que uma política social pode constituir-se em instrumento ideológico na reprodução do pensamento da classe dominante, e daí a importância em problematizar,

desvendar e avaliar que tipo de objetivo suas ações pretendem alcançar. Nesse viés da funcionalidade das políticas sociais no Brasil, também a partir de Campos (2021), entende-se a natureza atual da política de assistência social:

A Assistência Social, a partir de suas novas tendências, busca inserir produtivamente os seus usuários capazes para o trabalho através do desenvolvimento de “capacidades”, “autonomia” e “protagonismo”, a fim de promover sua “sustentabilidade” e superar as situações de “risco” e “vulnerabilidade” (Campos, 2012). O indivíduo, nesta concepção, é convocado a administrar a sua vida (Campos, 2021, p. 63).

Esse fenômeno presente na configuração política atual se encarrega de explicar os motivos pelos quais o familismo tem se mostrado como um grande desafio a ser superado no campo da assistência social. Ressalta-se também o processo de focalização contido nesta política, reproduzido de maneira mais intensa quando se enfrenta a “questão social” e seus rebatimentos utilizando-se do *desenvolvimento individual* dos sujeitos, famílias e das comunidades.

Conforme podemos identificar ao longo do trabalho, nossa pesquisa se voltou para a implementação e desenvolvimento do SUAS no estado de Minas Gerais. Esta análise perpassa pelos dados contidos na Constituição Estadual de 2024 e no Plano Estadual de Assistência Social em vigência, que fornecem subsídios para a compreendermos a orientação técnica estadual intitulada: *Orientações Técnicas sobre Ações do Trabalho Social com Famílias e o Plano de Acompanhamento Familiar (PAF)*, apresentado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais (SEDESE) aos gestores municipais de assistência social e trabalhadores do SUAS da seguinte forma:

É com grande satisfação que a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais apresenta as “Orientações Técnicas sobre Ações do Trabalho Social com Famílias e o Plano de Acompanhamento Familiar (PAF)”. Este documento é o resultado de uma colaboração entre profissionais dedicados, com o objetivo de oferecer diretrizes práticas e embasadas para fortalecer o trabalho social com famílias em diferentes contextos. O PAF é um instrumento para registrar o processo de acompanhamento das famílias realizado pelas equipes dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) nos municípios do estado. As orientações técnicas contidas no Guia vão auxiliar no planejamento, execução e padronização do registro dos dados e das ações realizadas durante o atendimento às famílias que estão em risco social e sofrem violação de direitos, contribuindo para atuação uniforme e eficiente dos serviços socioassistenciais em Minas Gerais. Os modelos metodológicos do Plano de Acompanhamento Familiar foram produzidos pela Câmara Técnica da Comissão Intergestores Bipartite (CIB), em 2023, e são ferramentas essenciais no trabalho dos profissionais que atuam especialmente no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e no Serviço de

Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)³ (Sedese-MG, 2024).

Os modelos metodológicos do Plano de Acompanhamento Familiar foram produzidos pela Câmara Técnica da Comissão Intergestores Bipartite⁴ (CIB) em 2023 e são considerados ferramentas essenciais no trabalho dos profissionais que atuam especialmente no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e no Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). O objetivo deste documento é nortear os profissionais do SUAS na execução técnica do trabalho social com famílias desenvolvido a partir dos acompanhamentos familiares nos Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) no estado.

O PAF é um instrumento para registrar o processo de acompanhamento das famílias realizado pelas equipes dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) nos municípios de Minas Gerais, e este material busca orientar a condução do sistema de informação e o preenchimento dos documentos utilizados por profissionais que trabalham diretamente com famílias acompanhadas pelos serviços do SUAS.

Atualmente, a política de assistência social em Minas Gerais é estruturada organizacionalmente pela SEDESE, órgão gestor do estado, juntamente com o Conselho Estadual de Assistência Social⁵ (CEAS) e a Comissão Intergestores Bipartite (CIB) como os principais atores na implementação, controle e monitoramento da gestão da política.

Em análise documental realizada por Faria (2017), a autora recorreu aos documentos disponibilizados no site da SEDESE, e aos decretos contidos no site da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, a fim de traçar a trajetória da assistência social no estado.

³ Os modelos do PAF e o Guia de Orientações Técnicas estão disponíveis online. 1) MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. PAF da Proteção Social Básica – PAIF. Disponível em: https://social.mg.gov.br/images/Docs2023/docs_2024/PAF-PAIF_FINAL.docx. Acesso em: 12 jun. 2024. 2) MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. PAF da Proteção Social Especial de Média Complexidade – PAEFI. Disponível em: https://social.mg.gov.br/images/Docs2023/docs_2024/PAF-PAEFI_FINAL.docx. Acesso em: 12 jun. 2024. 3) MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Guia de Orientações Técnicas sobre o Plano de Acompanhamento Familiar (PAF). Disponível em: https://social.mg.gov.br/images/Docs2023/docs_2024/Manual-do-PAF_compressed.pdf. Acesso em: 12 jun. 2024.

⁴ A Comissão Intergestores Bipartite/CIB é uma instância de pactuação, negociação, articulação e interlocução entre gestores municipais e o órgão gestor estadual da política de assistência social, quanto aos aspectos operacionais da gestão do SUAS em âmbito estadual.

⁵ O Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) é uma instância de deliberação do sistema descentralizado e participativo de assistência social, denominado Sistema Único de Assistência Social – SUAS, de caráter e composição paritária entre governo e Sociedade Civil, e vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais (Sedese-MG). Foi criado pela Lei nº 12.262, de 23 de julho de 1996, tendo iniciado suas atividades em julho de 1997. É composto de 20 (vinte) membros nomeados pelo governador, para mandato de 2 (dois) anos, permitida uma recondução por igual período.

Considerou nesta análise como um marco importante a década de 1960, a partir do Decreto 6.360 de 11/10/1961, em que foi instituído o Conselho Estadual de Assistência Social, com configuração bem distante do que se tem hoje.

A partir deste período, Faria (2017) sinaliza em sua pesquisa documental inúmeros marcos legais que foram propiciando a organização da política, principalmente a partir de 1967, em que segundo as pesquisas documentais foi possível perceber o afastamento do Estado em detrimento das ações socioassistenciais e o crescimento de decretos instituindo rede filantrópica de assistência social, bem como criação de comitês e fundações.

Esse crescimento, porém, ressalta que a promoção e a focalização das normativas eram para estruturar serviços e ações de entidades privadas. Atualmente, quando se observa o movimento da implementação do SUAS em Minas Gerais, nota-se que o Estado ainda prevê investimentos em ações que contêm a premissa da responsabilização de famílias e sujeitos, priorizando financiamentos ao setor privado de assistência social, dinâmica que revela uma tendência no trato dessa política no Estado.

Esta tendência e sua processualidade histórica pode ser demonstrada quando se verifica o *veto* do governador do estado, Romeu Zema (Partido Novo) em 2024, conforme consulta realizada ao site da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, onde consta a proposição de Lei 25.639, de 2023, que estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2024. Nesta proposição, mais de 1 bilhão de reais seriam destinados ao Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) a fim de contribuir para a erradicação da pobreza no estado.

Em contrapartida, no site da CIB podem ser consultadas as resoluções que criaram câmaras técnicas a fim de discutir e sistematizar as orientações sobre o trabalho social com famílias no âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e do Serviço de Atendimento Especializado à Família e Indivíduos e construir o modelo de instrumental metodológico - Plano de Acompanhamento Familiar (PAF), foco de estudo nesta pesquisa.

Assim, percebe-se que a gestão do SUAS no estado tem o objetivo de promulgar e incentivar os serviços socioassistenciais a realizar o acompanhamento de famílias, sem contudo considerar os subsídios necessários à garantia de seus direitos. Nos deparamos com a manutenção de ações com a premissa de incentivo a autonomia dos sujeitos e redução de suas vulnerabilidades, corroborando com o que já foi mencionado até aqui sobre o desenvolvimento de capacidades das famílias, sendo este pressuposto uma influência de práticas familistas no gerenciamento político do estado.

A fim de demonstrar a relevância científica desta pesquisa, buscou-se em banco de dados como a Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), inserindo na busca por títulos o termo PAIF em Minas Gerais, retornando um resultado de 04 pesquisas realizadas entre 2019 a 2023, entre dissertações e teses, todas na área de concentração da Assistência Social, sem contudo analisar o documento proposto neste estudo. Buscou-se também pelo termo Plano de Acompanhamento Familiar (PAF), objeto de estudo desta pesquisa, retornando um total de 02 resultados no mesmo período temporal, sem menção à análise que aqui está sendo proposta.

Quanto ao termo “trabalho social com famílias”, pela CAPES houve o retorno de 9 resultados entre teses e dissertações do ano de 2019 a 2023, sendo estas pesquisas realizadas dentro de programas específicos de Serviço Social, e área de concentração em Política Social e nenhum deles analisando os documentos governamentais de Minas Gerais que norteiam e orientam a proposta deste trabalho.

Já no BDTD, retornaram para a mesmo termo mais de 4.137 resultados no mesmo período temporal, e refinando buscas a fim de corroborar com este estudo, agregou-se à busca o termo SUAS, dentro do assunto assistência social e área de conhecimento das Ciências Sociais Aplicadas e Serviço Social, retornando assim 21 resultados que abrangem o interesse desta pesquisa, sem menções ao documento que normatiza o trabalho social com famílias em Minas Gerais, que pretendemos analisar. Portanto, a pesquisa realizada possivelmente ainda não foi objeto de análise a partir das plataformas que acompanhamos.

A partir das reflexões e problematizações apresentadas, chegamos à nossa pergunta de pesquisa, qual seja: Qual é a direção política pedagógica propagada para o trabalho social com famílias em Minas Gerais ? E a partir dela construímos nossos objetivos.

Objetivo Geral

Analisar a direção político-pedagógica para o trabalho com famílias no SUAS do Estado de Minas Gerais a fim de identificar as tendências familistas.

Objetivos Específicos:

- 1) Caracterizar a política de assistência social no âmbito do Estado de Minas Gerais a fim de identificar sua organização e tendências;
- 2) Explicar a centralidade da família para a reprodução social do capitalismo a fim de realizarmos a crítica ao familismo;
- 3) Analisar o Manual de Orientações Técnicas sobre Ações do Trabalho Social com Famílias e o Plano de Acompanhamento Familiar (PAF) da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais;

Metodologia

Para fundamentar nosso método de pesquisa aqui apresentado, retomamos a orientação a partir de Prates e Prates (2009), que trata sobre metodologia de pesquisa, e mais especificamente sobre a análise de documentos. Os autores orientam que a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa, visando destrinchar a clareza de conceitos, procedimentos, contradições e orientações explicitadas nas normativas no intuito de avaliar as possibilidades de sua viabilização à luz dos objetivos propostos.

Uma vez que esta pesquisa corresponde a uma análise documental, espera-se identificar categorias, relações, frequências, juízos valorativos, entre outras possibilidades de mediação para a efetivação do processo de análise propriamente dito (Prates; Prates, 2009, p. 116). Contudo, ainda dialogando com Prates e Prates (2009), destaca-se que embora seja realizada uma análise bibliográfica, a análise documental não pode ser confundida neste sentido. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.

A partir da contribuição de Miotto e Lima (2007), verifica-se que o método crítico dialético leva o pesquisador a trabalhar sempre considerando a contradição e o conflito; o movimento histórico; a totalidade e a unidade dos contrários; além de apreender, em todo o percurso de pesquisa, as dimensões filosófica, material/concreta e política que envolvem seu objeto de estudo. A perspectiva dialética implica sempre em uma revisão e em uma reflexão crítica e totalizante porque submete à análise toda interpretação pré-existente sobre o objeto

de estudo. Traz como necessidade a revisão crítica dos conceitos já existentes a fim de que sejam incorporados ou superados criticamente pelo pesquisador.

Portanto, como método para realização da nossa pesquisa utilizamos o *materialismo histórico dialético*, tornando-se imprescindível realizar o estudo de documentos técnicos que visam orientar a política e seus trabalhadores no Estado, a fim de capturar as tendências e suas fundamentações. Acredita-se que este estudo contribuirá para a avaliação crítica dos percursos teóricos metodológicos traçados com os usuários do SUAS e suas famílias pelos/as profissionais em Minas Gerais e para avaliação, planejamento e organização do trabalho socioassistencial pelos gestores que atuam na política de assistência social.

Com a finalidade de alcançar os objetivos propostos na pesquisa, assim como aprofundar nossos pressupostos e responder as perguntas que nortearam a investigação, foi utilizado como estratégia metodológica uma pesquisa documental, com abordagem qualitativa, através de análise de conteúdo. A partir de Silva *et al* (2005), para compreender os significados que os acontecimentos e interações têm para os indivíduos, utiliza-se da pesquisa qualitativa.

Pode-se afirmar a partir destas autoras que a análise de conteúdo é um método que pode ser aplicado tanto na pesquisa quantitativa como na investigação qualitativa, mas com aplicações diferentes, sendo que na primeira, o que serve de informação é a frequência com que surgem certas características do conteúdo, enquanto na segunda é a presença ou a ausência de uma dada característica de conteúdo ou de um conjunto de características num determinado fragmento de mensagem que é levado em consideração. A utilização da análise de conteúdo vai obedecer a três fases fundamentais: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados.

A **pré-análise** consiste na organização dos materiais que serão utilizados na coleta de dados, assim como outros materiais que vão contribuir na explicação do fenômeno e fixar o que o autor define como corpus da investigação. O próximo passo seria a **descrição analítica**, onde o corpus da pesquisa seria aprofundado a partir da orientação das hipóteses e referencial teórico, criando os quadros de referência, entre ideias coincidentes ou divergentes.

A partir disso, será elaborado a **interpretação referencial**, revelando ideologias e tendências das características dos fenômenos sociais que se analisam, e posteriormente o **recorte de conteúdos e definição das categorias analíticas**.

O documento utilizado na construção desta pesquisa, como citado anteriormente, refere-se ao Manual de Orientações Técnicas sobre as Ações do Trabalho Social com famílias

e o Plano de acompanhamento familiar (PAF). Outros materiais de apoio também foram utilizados para a fundamentação da particularidade do estado de Minas Gerais, sendo eles :

1. Plano de Assistência Social de Minas Gerais de 2023;
2. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI 2019-2030
3. Resolução CIB nº 01/2024
4. Constituição do Estado de Minas Gerais. – 34º ed.
5. Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2024-2027.

Esses documentos forneceram subsídios para a apropriação da direção política que fundamenta a política de assistência social no estado de Minas Gerais. Abaixo apresentamos a capa e ficha técnica dos autores do objeto de estudo.

Figura 1- Apresentação capa e ficha técnica do manual de orientações técnicas sobre o PAF.



Fonte: Manual de Orientações Técnicas sobre o Trabalho Social com Famílias

Nossa análise documental se ancorou nas seguintes perguntas: 1) Identificação da Concepção de Família; 2) Identificação da Concepção de Proteção Social; 3) Identificação do Papel da Família; 4) Identificação da concepção da política de assistência; 5) Fundamentos teórico-metodológicos do documento; 6) Identificação das Expressões do Familismo; 7) Principais conceitos utilizados.

Posteriormente, passamos às análises das categorias analíticas identificadas a partir da fundamentação teórica de três grandes elementos que são centrais nesta pesquisa: capitalismo

dependente, familismo e a teoria da reprodução social. Por fim, após a identificação das características metodológicas, fundamentamos a racionalidade ideológica que define a política de assistência social em Minas.

Esse trabalho foi construído alinhando-se eticamente com o projeto ético político do Serviço Social, e seu código de ética profissional. Pretende-se divulgar os resultados futuramente, com ênfase no estado de Minas Gerais, a fim de fomentar o debate em torno da prática profissional no SUAS, frente às normativas e orientações tecnicistas imbricadas com o ultraliberalismo.

A dissertação está organizada em 3 capítulos. No 1º capítulo intitulado “A Política Nacional de Assistência Social e suas particularidades no capitalismo dependente brasileiro”, demarcando o atravessamento do capitalismo dependente em sua trajetória de construção. No 2º capítulo, intitulado “A particularidade da assistência social em Minas Gerais”, perpassando pela crítica ao familismo. No 3º capítulo, intitulado “A direção político pedagógica para o trabalho com famílias em Minas Gerais”, finalmente apresentando os dados que caracterizam o familismo mineiro e a direção político pedagógica para o trabalho social em Minas Gerais.

1. A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUAS PARTICULARIDADES NO CAPITALISMO DEPENDENTE BRASILEIRO

A chuva que irriga os centros do poder imperialista afoga os vastos subúrbios do sistema. Do mesmo modo, e simetricamente, o bem-estar de nossas classes dominantes - dominantes para dentro, dominadas de fora - é a maldição de nossas multidões, condenadas a uma vida de bestas de carga (Eduardo Galeano, 2015, p.19).

Neste capítulo discutiremos a processualidade histórica da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), partindo do entendimento que aprofundar-se na análise da direção político-pedagógica para o trabalho com famílias do SUAS no estado de Minas Gerais, requer primeiramente identificar qual a função da política social, particularmente de assistência, na dinâmica do capitalismo dependente.

A partir dos tópicos seguintes, exploraremos a relação entre os elementos fundantes do capitalismo dependente na América Latina e suas particularidades, com a possibilidade de desvendarmos a relação existente entre proteção social, Estado e a Política Social de Assistência Social.

Sendo assim, este capítulo suscita o debate acerca do modo de acumulação capitalista e seus rebatimentos na implementação das políticas sociais no Brasil, qualificando os elementos que estruturam a Política Nacional de Assistência Social, demarcando as tendências políticas ideológicas na conformação da PNAS com vistas à compreensão dos seus impactos e dinâmicas nos estados. Para isso, o capítulo está organizado a partir dos seguintes tópicos:

1.1 Capitalismo Dependente e Política Social

Neste tópico abordaremos como o modo de produção capitalista se desenvolveu na América Latina, considerando suas particularidades e seus rebatimentos na construção da política social especificamente no Brasil, utilizando-se como aporte principal desta discussão a Teoria Marxista da Dependência (TMD). Conforme sabemos, a TMD surge como crítica à teoria do desenvolvimento cepalina. Ou seja, a partir de uma perspectiva marxista revolucionária supera a proposta de desenvolvimento etapista proposto pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)⁶.

⁶ [...] havia um embate entre duas visões acerca do problema do desenvolvimento econômico na América Latina, de um lado a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e, do outro lado, a Teoria Marxista da Dependência (TMD). A Cepal estava ligada ao progresso técnico, fomentando a produtividade e a industrialização como forma de impedir a perda constante de valor dos produtos agropecuários e minerais exportados em paralelo com os preços dos bens manufaturados. A outra perspectiva, a TMD ou, como os autores chamam, “escola dependentista”, veio em contraposição à teoria cepalina, pois é crítica ao problema da

Nesta perspectiva de análise, temos que a dependência decorre da relação de subordinação da periferia com os países centrais. Neste sentido, a diferença na etapa de desenvolvimento do capitalismo periférico não decorre do fato de a periferia estar condicionada a agroexportação e por ter limitações no que diz respeito à inovação tecnológica das indústrias mais modernas – ter uma economia de caráter primário –, mas sim pelo evidente papel que cumpre na dinâmica do capitalismo mundial. A condição de dependência, portanto, é determinada pelo desenvolvimento dos países centrais, ou seja, enquanto aos países centrais cabe a ampliação de um moderno parque industrial, determinado pelo desenvolvimento da inovação tecnológica – portanto, uma economia de caráter moderno e industrial –, a tarefa da periferia no processo global de produção e acumulação de capital é o fornecimento de matérias-primas – economia de caráter primário-exportador, com modesto parque industrial de materiais leves. Deste modo, a superação da condição de subdesenvolvimento se daria pela ruptura com a relação de dependência e não apenas pela modernização e industrialização da economia como defendiam os cepalinos (Diniz, 2020, p. 40).

Assim, parte-se da perspectiva da vertente marxista sobre a teoria da dependência que busca compreender as particularidades do desenvolvimento tardio na América Latina, tanto do ponto sociológico quanto político. Afinal, [...] foi Marini que a explicou desde os termos que efetivamente a vinculam às particularidades do “movimento real da formação do capitalismo dependente” (na forma subordinada em que a região se insere na economia mundial) (Paiva; Gurgel; Souza Filho, 2023, p.4). Conforme reforçam Paiva, Gurgel e Souza Filho (2023), a questão da dependência é tratada a partir da concepção de Lenin⁷ sobre o imperialismo. Nessa direção, Marini compreende a dependência como:

[...] uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência. A consequência da dependência não pode ser, portanto, nada mais do que maior dependência e sua superação supõe necessariamente a supressão das relações de produção nela envolvida (Marini, 2005a, p. 141).

Nessa direção, a conformação das relações capitalistas que ocorrem nos países dependentes expressam uma realidade da própria estrutura global do funcionamento do

dependência nos países latino-americanos, fazendo parte da “teoria da dependência”. Em sua análise, essa teoria com viés marxista visa romper as amarras da submissão ao imperialismo e da dependência colonial com a revolução socialista latino-americana. Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto irão discordar dessas duas perspectivas, pois compreendem que elas não são suficientes para explicar a dinâmica do capitalismo nos países latino-americanos, apesar de também compor o arco de autores que escrevem a respeito da “Teoria da Dependência”. Sua análise dialética foi feita a partir do prisma weberiano, portanto, da particularidade do capitalismo dependente em comparação ao capitalismo ocidental (Europa Ocidental e Estados Unidos, basicamente) (Garcia; Machado; Rodrigues, 2021, p.6)

⁷ Lênin define o imperialismo como um fenômeno do desenvolvimento capitalista (capitalismo monopolista), cujos traços fundamentais são os seguintes: A) forte tendência à centralização da produção em trustes e em cartéis, que resultam em grandes monopólios, desempenhando um papel decisivo na vida econômica; B) a fusão do capital bancário e do capital industrial, que cria, baseado nesse capital financeiro, uma poderosa oligarquia (burguesia) financeira; C) a exportação de capitais adquire uma importância decisiva, diferentemente da exportação de mercadorias; D) as grandes potências capitalistas partilham o mundo entre si, criando esferas de influência e ocupando territórios; E) para efetivação da divisão territorial do mundo, é travada uma luta intensa entre as grandes potências, uma luta intercapitalista. O que não exclui novas partilhas (Bugiato, 2017, p.5).

capitalismo, a partir de pelo menos três dimensões constitutivas: *transferência de valor*, *superexploração da força de trabalho* e *ciclo do capital*.

A transferência de valor pode ser compreendida a partir da divisão internacional do trabalho, em que os países dependentes são inseridos na dinâmica do capitalismo, contudo, na condição de economia exportadora que produz matérias-primas e gêneros alimentícios.

Após a consolidação da industrialização dos países dependentes (anos 1950), agrega-se à produção de matérias primas e gêneros alimentícios a produção de bens de consumo não duráveis. Além dessa característica, os bens de consumo duráveis são produzidos a partir da associação com o capital internacional (empréstimo, investimento externo direto, pagamento de royalties...) e/ou comprando mercadorias do exterior, principalmente relacionadas ao capital constante, necessárias para a produção desses bens (Marini, 2005a; Amaral; Carcanholo, 2012). (Paiva; Gurgel; Souza Filho, 2023, p.9).

Ou seja, o que ocorre na transferência de valor é uma relação de subordinação dos países dependentes da América Latina ao sistema mundial capitalista, revelando também dois mecanismos centrais neste processo: *a produção de mais-valia extraordinária*, baseada na maior produtividade e o *monopólio de produção*. Ambos os mecanismos, segundo a reflexão fomentada pelos autores, seria a grosso modo a força motriz no processo de superexploração, a fim de compensar a perda de mais valia na produção.

A superexploração se caracteriza por um preço da força de trabalho que se situa abaixo de seu valor e se dá através de três elementos principais: “a intensificação do trabalho, a prolongação da jornada de trabalho e a expropriação de parte do trabalho excedente necessário para o trabalhador recompor sua força de trabalho” (Marini, 2001, p. 149). Ainda nesse viés, Marini aponta que ao aumentar a produção, as/os trabalhadoras/as só criam mais produtos ao mesmo tempo, e não agrega mais valor. Processo que interfere diretamente no aumento dos lucros por parte do capitalista individual.

Além do aumento da intensidade do trabalho, o autor ainda aponta outros dois mecanismos para se elevar a mais-valia. O primeiro seria o prolongamento da jornada de trabalho como forma de aumentar o tempo de trabalho excedente, aquele no qual a/o trabalhador/a segue produzindo após ter criado todo o valor necessário à sua subsistência. O segundo seria a expropriação de parte do trabalho necessário aos trabalhadores para repor sua força de trabalho, que transformaria o fundo necessário de trabalhadores/as em fundo de acumulação de capital.

Esses mecanismos, ao retirarem de trabalhadores/as as condições necessárias para que reponha o desgaste de sua força de trabalho – nos dois primeiros casos porque é obrigado a realizar um dispêndio de sua força de trabalho em uma proporção maior que o normal, e no terceiro, por se alienar dele o consumo estritamente necessário para conservar sua força de

trabalho - configuram um modo de produção fundado na *superexploração da força de trabalho da classe trabalhadora*.

Isto significa que, por estarem fundamentados no uso intensivo e extensivo da força de trabalho, a utilização desses mecanismos acaba fazendo com que a força de trabalho seja remunerada abaixo de seu valor, e por isso correspondem a uma superexploração. Esses elementos são o epicentro das características contraditórias de um sistema capitalista dependente, que supervaloriza o consumo de bens primários que manterão a classe trabalhadora ativa e produzindo, ao mesmo tempo que reduzirá o valor da sua força de trabalho.

Finalmente, a última dimensão a considerar refere-se ao ciclo do capital na economia dependente. A fim de trazer uma maior aproximação a este fenômeno, que é intrínseco a nossa discussão inicial sobre a constituição da política social, compartilhamos aqui a reflexão de Filgueiras (2018), onde aponta-se a partir da TMD, o conceito de Padrão de Reprodução do Capital (PRC). Porém, antes de adentrarmos na discussão deste conceito, é necessário pontuar que:

(...) a TMD deu um passo adiante ao reconhecer que a reprodução do capital pode assumir formas concretas diferentes ao longo da história do capitalismo e da divisão internacional do trabalho. Tais formas possuem relevância para se entender o modo de articulação internacional dos países, assim como o caráter de suas classes e frações de classe dominantes, suas relações com as classes trabalhadoras, as características do seu Estado, o bloco político no poder, a política econômica posta em prática pelos governos etc. No capitalismo dependente, regido pela troca desigual e a superexploração da força de trabalho, essas formas estão associadas a (e evidenciam) distintos modos como se concretiza a dependência em cada momento histórico (Filgueiras, 2018, p.520).

Assim, Filgueiras (2018) descreve que nas economias dependentes a subordinação do ciclo do capital aos países imperialistas, ocorre em todas as fases da reprodução capitalista, visto que na lógica da dependência existem distinções fundamentais sobre como a reprodução do capital ocorre em cada uma de suas fases. Nesta dinâmica, o conceito de PRC tem por finalidade fazer a mediação entre as leis gerais do capitalismo e a dinâmica concreta da reprodução do capital, possibilitando a identificação do processo de hierarquização entre os países.

Ressaltamos, portanto, que faz-se necessário considerar que o Estado neste processo, aliado às políticas econômicas que decorrem do PRC, serão determinantes para o processo do ciclo do capital, a fim de manter uma estrutura que colabora com o padrão de acumulação capitalista.

O conceito de Padrão de Reprodução do Capital (PRC) aponta para a discussão da estrutura e da dinâmica das economias dependentes, identificando cada forma concreta assumida pela dependência e como ela se realiza. No entanto, seu nível de

abstração ainda carece de certas determinações histórico-sociais, o que limita o reconhecimento das diferenças existentes entre os países latino-americanos, apesar de unidos e assemelhados pelo caráter dependente de suas economias, e em especial a passagem da análise para o entendimento das sucessivas conjunturas. Com o objetivo de sanar essa dificuldade, apresento o conceito de Padrão de Desenvolvimento Capitalista (PDC), devidamente redefinido como um conceito de caráter transdisciplinar, isto é, que sintetiza e expressa, ao mesmo tempo, as dimensões econômica, social e política de uma determinada formação econômico-social (Filgueiras, 2018, p.524).

Vejamos, que o autor insere dimensões fundamentais para a compreensão da relação de subordinação gerada pelo capitalismo. Assim, o PDC amplia a compreensão sobre a hegemonia dos blocos de poder para além da economia, suscitando a crítica sobre os atributos necessários na definição de um padrão de desenvolvimento capitalista. Esses atributos são:

1. A natureza e o tipo de regulação da relação entre capital e trabalho.
2. O caráter e a dinâmica das relações intercapitalistas.
3. O modo de inserção internacional do país.
4. O lugar e o modo como o Estado se articula com o processo de acumulação.
5. O processo de criação e incorporação do progresso técnico.
6. O modo de financiamento da acumulação.
7. A estrutura de propriedade e a distribuição de renda e da riqueza.
8. As formas de organização e representação política das distintas classes e frações de classes.

Concentramos nosso embasamento a partir do caso brasileiro, discutido pelo autor à luz do PDC, onde pontua que no Brasil evidenciou-se um padrão de desenvolvimento permeado por muitas inflexões políticas. Segundo ele, no Brasil, o Padrão Liberal Periférico (PLP), é a forma concreta específica assumida pela mundialização do capital e o neoliberalismo no Brasil a partir dos anos 1990. Esse padrão iniciou-se no Governo Collor, e difundiu-se nos anos seguintes, assumindo semelhanças também nos governos FHC, Temer, Lula e Dilma. Assim, Filgueiras (2018), descreve que nos governos brasileiros, o padrão de desenvolvimento observado é liberal porque surgiu a partir da *abertura comercial e financeira*, das *privatizações* e da *desregulação da economia*, com a clara hegemonia do capital financeiro. E é periférico porque o neoliberalismo nos países dependentes, assume um caráter distinto, acentuando a *dependência tecnológica e financeira* do país.

Segundo seus estudos, apesar de algumas inflexões ocorridas politicamente, as características essenciais do padrão liberal periférico no Brasil não se alteraram, mas acirrou de forma mais intensa as características estruturais da formação econômico-social brasileira, através da dependência tecnológica e financeira dos países centrais; da exportação de lucros;

da subalternidade na divisão internacional do trabalho; na desigualdade de concentração de renda e da apropriação do público (e do Estado) pelo privado (grande capital) (Filgueiras, 2018).

Portanto, nosso “atraso” ou “subdesenvolvimento” seria condição funcional e fundamental do progresso e do desenvolvimento dos países de capitalismo avançado.

Voltando-se para a América Latina, esse momento, segundo análise de Cueva (1983), pode ser caracterizado como a ante-sala do subdesenvolvimento. Para ele, o ingresso das nações latino-americanas no sistema capitalista como partícipes da acumulação primitiva em escala mundial, determinou seu processo de formação econômico-social, à medida que o estatuto colonial, ao impulsionar o movimento metropolitano à acumulação capitalista, freou o desenvolvimento nas áreas coloniais. O processo que o autor denomina desacumulação primitiva refere-se a um período de expropriação de riquezas, ocorrido de forma a possibilitar o incremento do mercado mundial. O autor complementa sua análise, a partir de Marx, inferindo que “o excedente econômico produzido nessas áreas não chegava a transformar-se realmente em capital no interior delas, onde era extorquido ao produtor direto por vias escravistas e servis, mas fluía ao exterior para converter-se, ali sim, em capital (Paiva; Rocha; Carraro, 2010, p.152).

Compreende-se assim, que o modo de produção capitalista na América Latina desenvolveu-se de maneira singular, portanto, tais pressupostos são determinantes para entendermos a dinâmica das políticas sociais no continente e no Brasil. Paiva, Rocha e Carraro (2010) afirmam que o processo de produção e acumulação que ocorre nos países periféricos é uma expressão da dinâmica do desenvolvimento do capitalismo, que ao se expandir subjuga todos os elementos da uma nova sociedade aos ditames do capital, onde o subdesenvolvimento e o desenvolvimento não podem ser tidos como processos independentes (Paiva; Rocha; Carraro, 2010, p.151).

Essa importante e necessária análise processual da América Latina e suas conformações de desigualdades, constitui o chão para compreendermos a dialética da dependência, e o quanto a mesma tem influenciado a conjuntura em que foram concebidas e continuam garantindo a reprodução de um certo tipo de políticas sociais.

O processo de acumulação característico da América Latina opera internamente no âmbito das relações sociais do trabalho, impondo condições deploráveis de vida, que se agudizam com a ausência ou precariedade de um sistema de proteção social público e universal. Assim, pode-se dizer que na presença de um capitalismo dependente, será instituído - e de um modo sempre crescente - a produção e reprodução do pauperismo, conforme apontado pelas autoras, determinando assim os traços da “questão social”⁸.

⁸ Neste trabalho recorreremos à seguinte referência à questão social: “A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão”. (Carvalho; Yamamoto, 1983, p.77).

Meneghetti (2008), debate a gênese da questão social a partir dos atravessamentos políticos na economia brasileira, pontuando que no caso do Brasil, os objetivos e estratégias políticas da expansão territorial e comercial foram traçados a fim de adequar aos interesses externos os seus gostos suntuosos, impondo sua religião, seus valores, sua visão de mundo, seus hábitos “modernos”, de tal forma a reduzir drasticamente as contribuições culturais dos negros africanos e dos indígenas nativos. Assim, o autor traduz a complexidade da questão social:

A questão social tem ainda outros determinantes, os quais também estavam presentes desde o processo de colonização. Aliás, podemos dizer que tais determinações surgiram já nos primórdios da colonização, quando se formaram os primeiros núcleos neobrasileiros, em que o processo de aculturação que os constituiu foi presidido pela matriz cultural portuguesa. Dissemos antes que o colonizador português impôs sua religião, seus valores, sua visão de mundo, seus hábitos “modernos”, de tal forma a reduzir drasticamente as contribuições culturais dos negros africanos e dos indígenas nativos. Pior que isso, tal fato significou um obstáculo irremediável a qualquer tentativa de desenvolvimento sociocultural autônomo por parte da população originalmente habitante das terras brasileiras. Falamos, portanto, de determinações culturais da questão social, em que o colonizador europeu foi incorporando seus interesses às crenças, aos valores, aos costumes de indígenas e negros, modificando-os a seu modo e criando uma organização societária que lhe permitia explorar via (também) uma violência não-física o conjunto da força de trabalho (Meneghetti, 2008, p. 134).

A partir desse entendimento, Paiva, Rocha e Carraro (2010) conceituam a política social como uma *modalidade de intervenção do Estado frente às desigualdades resultantes da produção e reprodução das relações sociais*. Salienta-se também a partir das autoras, que a política social surge como produto da sociedade burguesa, intrínseca ao capitalismo, com a finalidade de amortizar os conflitos sociais decorrentes das lutas da classe trabalhadora. Ainda segundo as autoras, sob este viés da funcionalidade em atender aos interesses da classe burguesa, as políticas sociais serão primordiais na reprodução de relações capitalistas.

No terreno do capital, as medidas de políticas públicas, em termos de benefícios, serviços, programas e projetos, dedicados ao enfrentamento da chamada questão social, revelam-se, pois, em um tecido institucionalizado de dominação político-ideológica burguesa na esfera da reprodução social, que é movida pela necessidade do capital de preservação e controle da força de trabalho. Netto (2006) situa esse processo na fase monopolista do capitalismo, em que o Estado adquire importância ímpar na engrenagem da acumulação capitalista, à medida que tal processo demanda mecanismos de intervenção extra-econômicos. Segundo sua análise, o Estado, que atuará como guardião das condições externas da produção capitalista, refuncionaliza-se sob a ordem monopólica, assumindo funções políticas, imbricadas organicamente com as suas funções econômicas (Paiva; Rocha; Carraro, 2010, p.158).

Portanto, a partir das análises das autoras, acreditamos que o Estado nas economias dependentes funciona como uma ferramenta a serviço dos interesses das classes dominantes dos países centrais ao mesmo tempo em que é chamado a intervir de forma mais ativa, para

conter os efeitos das crises inerentes ao modo de produção capitalista. E é nesse contexto que as políticas sociais brasileiras emergem e se organizam.

Conforme sinaliza Paiva (2017), a partir das transformações das forças produtivas monopolistas, a intervenção estatal se modifica e amplia suas responsabilidades e funções. Isso significa que a consolidação do imperialismo capitalista exige do capital a “necessidade de responder metabólica e funcionalmente às exigências ditadas pelo acirramento do conflito das massas operárias e as demandas advindas do processo de reprodução social” (Paiva, 2017, p.4).

Assim, recuperando a discussão a partir de Paiva e Mattei (2009), ao analisarmos a trajetória da conjuntura do sistema de proteção social⁹ brasileiro, é importante considerar os aspectos de subordinação, já discutidos até aqui, que operaram e constituíram a execução das políticas sociais tais como hoje visualizamos. Os autores discorrem sobre os impactos do período da ditadura militar, por exemplo, com destaque a partir do ano de 1964, quando se avançou com a estruturação do sistema de proteção social¹⁰. Nesse período histórico, a expansão das ofertas de bens e serviços não foram suficientes para romper com a lógica da acumulação capitalista, que permeava politicamente a construção dos direitos sociais.

Portanto, a especificidade contraditória da acumulação dependente no Brasil, foi responsável por criar condições mais favoráveis à expansão do capital privado, sendo o Estado o grande articulador desta iniciativa, conforme a seguinte reflexão:

Assim, do ponto de vista genuinamente latino-americano, na medida em que a forte e contraditória relação de subordinação com o mercado externo, através de uma maior exploração do trabalhador, ajusta as relações de produção internas para a acumulação do capital em escala global, o capitalismo dependente cria de modo crescente o pauperismo das massas, produzindo e reproduzindo a chamada questão social, cenário de tensões políticas e de necessidades coletivas a que as políticas sociais devem responder. Se essa premissa estiver totalmente correta, tornam-se mais críveis as explicações que atribuem ao projeto político de inserção periférica no sistema econômico mundial o peso preponderante para a recusa de um lugar concreto, em termos redistributivos para as políticas de proteção social, no contexto da estrutura econômica mais geral do país. Além do mais, não se pode deixar de registrar que as reduzidas iniciativas no campo da legislação social visavam, no essencial, a uma readaptação dos mecanismos de exploração econômica e de dominação política, imprescindíveis ao novo momento de aprofundamento da expansão capitalista no país (Paiva; Mattei, 2009, p.181).

⁹ Na nossa perspectiva, a proteção social se configura como uma rede de provisão de serviços pública, gratuita e universal, comprometida com a satisfação das necessidades humanas, devendo ser gerida e executada exclusivamente pelo Estado, sob o viés de direito social (Pereira, 2016).

¹⁰ As ações governamentais se concentravam, basicamente, nas áreas de saúde, educação, assistência social, suplementação alimentar e programas habitacionais, para além da já estruturada área da previdência social, pioneira na oferta de proteção pecuniária. Deste ponto de vista, a organização de um sistema previdenciário na sua origem obedece mais aos postulados da capitalização e do seguro social, o qual, embora se aproximasse um pouco mais de um modelo público de proteção social, era detentor de um caráter fortemente segmentado e corporativo (Paiva; Mattei, 2009 *apud* Delgado, 2001, p. 96).

Portanto, a partir desse arcabouço, é assertivo discorrer que não há possibilidade de análise de conjuntura sobre a gênese do sistema de proteção social brasileiro que não perpassa sobre a condição de dependência e suas particularidades, pontuando aqui o peso da superexploração da força de trabalho. Ao afirmarmos essa lógica, entende-se porque é tão necessário e funcional ao Estado, promover um sistema de proteção constituído por políticas públicas emergenciais, focalizadas e voltadas para a negação do movimento de participação política da classe trabalhadora.

Avançando em nossa análise que pretende por fim, configurar o tripé capitalismo dependente, política social e assistência social, incorporamos à esse diálogo a contribuição de Carraro (2017), que problematiza a proteção social na América Latina tendo como ponto de partida a *superexploração* da força de trabalho, já anteriormente fundamentada. Como afirma a autora, é a partir da superexploração que teremos o desdobramento e agravamento das condições de vida da classe trabalhadora, reverberando em elevados índices de pobreza e miséria e demarcando a centralidade e necessidade da política de assistência social.

Sendo assim, no bojo deste processo é que localizamos a política social de assistência social, que vai desempenhar um papel fundamental na vida da população brasileira diante da particularidade da lógica capitalista apresentada. Na perspectiva de nosso estudo, o Estado além de ampliar e manter a condição de dependência, do ponto de vista do processo de acumulação se caracteriza a partir de duas perspectivas frente às políticas sociais no capitalismo dependente (Carraro, 2017):

1. A perspectiva de que o Estado se vincula necessariamente à estrutura que representa, atuando como agente da expansão do modo de produção e de organização do capitalismo que se encontra em funcionamento;
2. A condição do Estado no capitalismo dependente imprime relações de subsoberania, ou seja, há uma relação desigual entre as próprias classes dominantes e o capital no cenário internacional;

A autora especifica que o Estado latino-americano atua proporcionando uma aparente unidade à dinâmica de classes, que permite a reprodução ampliada do capital, mesmo diante de estruturas sociais diversas, e que este Estado só irá operacionalizar medidas de políticas sociais quando na luta de classes o papel político da classe trabalhadora não mostrar outra opção. Para Carraro (2017), a junção destas duas perspectivas estruturais, acarretam consequências no processo de fomento e organização das políticas sociais em sociedades periféricas.

Portanto, a partir deste arcabouço, podemos afirmar que a PNAS no contexto do capitalismo dependente é atravessada pelas particularidades políticas e econômicas do Estado, atendendo ao objetivo de reproduzir um caráter emergencial, objetivando administrar passivamente o processo de pauperização das classes, através de ações mínimas, residuais e seletivas, em meio a acentuação das contradições sociais próprias do modo de produção capitalista.

Nesse sentido, a política de assistência social será demarcada pelo assistencialismo, ainda que concordemos a priori que houveram avanços significativos no campo dos direitos sociais, e que serão discutidos posteriormente, mas o modelo de proteção social engendrado pelo Estado, não terá em suas vertentes a premissa de contribuir para o processo de ruptura das desigualdades sociais.

Contraditoriamente, será acionada como solução para combate à pobreza, tanto pelo viés da seguridade social como da intromissão dos organismos internacionais que se apropriaram de seu lugar de política pública, sem considerar a estrutura sociometabólica que compõe a contradição de classes. Também é fato que considerando esta estrutura do capital, não podemos esperar que a PNAS proporcione o rompimento da lógica de superexploração dos sujeitos, pois o seu mecanismo se vincula à esfera da produção capitalista dependente. Assim, o mais próximo de uma intervenção social igualitária que poderemos vislumbrar seria *o acesso às necessidades básicas e contribuir para a organização geral da classe trabalhadora*, para seus processos de luta (Carraro, 2017).

Nessa perspectiva, a política pública de assistência social vai se configurar como uma estratégia para promover a reprodução ampliada do capital, ancorada na intensificação de transferência da responsabilidade estatal para a família no que tange à responsabilidade pela proteção social. Neste viés, alguns autores trabalham na perspectiva de que essa estratégia de reprodução se atrela aos programas de transferências de renda e a forte vertente do empreendedorismo, convocados como uma solução de combate ao desemprego e acesso a uma renda mínima, combatendo o caráter universalista da assistência social.

Sendo assim, recuperado alguns elementos que estruturam a realidade brasileira e as dinâmicas das políticas sociais, versaremos sobre a trajetória da política de assistência social no Brasil, discutindo a conjuntura e intencionalidade em que a mesma foi estruturada, enfatizando também seus determinantes conceituais, suas características enquanto política pública que compõe o tripé da seguridade social, com vistas a desvendarmos mais suas particularidades.

1.2 A trajetória e os marcos legais da política de Assistência Social no Brasil

Inicialmente cabe destacar a relevância de reconhecer que a política de assistência social no Brasil trouxe em seu arcabouço teórico a premissa de se sistematizar como sistema de proteção social e para um público específico, revelando uma intencionalidade vinculada à uma perspectiva de Estado. Também é importante demarcarmos o contexto de lutas e movimentos que envolvem esse processo de implementação política da PNAS.

Conforme Behring e Boschetti (2017) a partir do período da Grande Depressão, repercutiu no Brasil uma mudança de correlação de forças das classes dominantes, o que acarretou consequências para os/as trabalhadores/as. Naquele momento, foi uma oportunidade para que outras oligarquias agrárias alcançassem o poder político, quebrando a hegemonia do café. Este movimento, proporcionou o incremento da indústria no Brasil, e principalmente, foi um momento de inflexão no longo processo de constituição de relações sociais tipicamente capitalistas no Brasil.

Ainda neste diálogo com as autoras, este período histórico foi marcado por influências políticas, o que provocou mudanças no Estado e na sociedade. Estas influências provocaram a disputa pela hegemonia do poder estatal e da direção do processo de modernização. Neste período, a partir de 1930, a “questão social” ainda era tratada como uma questão exclusivamente de polícia. Behring e Boschetti (2017) destacam que o governo Vargas enfrentou com forças repressoras o movimento operário nascente, mas também soube atrelar a este combate a regulamentação das relações de trabalho no país.

O que presenciou-se a partir de então, foi a desarticulação da luta de classes e dos movimentos sociais, a partir de uma direção construtiva de um Estado social, em sintonia com os processos que também aconteciam internacionalmente. Destacamos este momento, pois ao nosso ver a implementação de políticas públicas no Brasil, não devem prescindir de uma leitura a partir das relações entre a classe trabalhadora, os grupos dominantes e o Estado, inclusive como estratégia de apassivamento da classe trabalhadora que naquele momento já se organizava.

Ainda ancorados em Behring e Boschetti (2017), com relação a assistência social, destacamos a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942, criada pelo Estado e coordenada pela então primeira dama, Darcy Vargas, denotando assim um caráter que ainda permanece nas ações junto a atual PNAS: estabelecimento de primeiras damas à frente de secretarias de assistência social, configurando assim o primeiro damismo, tutela, troca de favores, clientelismo e seletividade.

Outro marco importante deste período Vargas, é a implementação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) em 1943, consagrando assim um momento de “cidadania regulada”, conforme destacam as autoras. Tem-se, portanto, neste período, a instauração de um movimento seletivo, que fragmentou a luta de classes, por meio de regular e gerir os direitos sociais a uma parcela das classes que devidamente produziam e reproduziam para a manutenção da ordem capitalista. Apesar de a LBA ter sido criada para apoiar as famílias vinculadas à Segunda Guerra, posteriormente houve uma expansão para atender as famílias pobres.

A assistência social não havia sido alçada como uma política pública de fato, mas assumia um lugar de filantropia, voltada ao enfrentamento da condição de pobreza, enquanto os trabalhadores formais obtinham os “direitos” adequados a sua condição de trabalhadores. Foi a partir de 1964, com o golpe da ditadura militar, que forjou-se um Estado meritocrático, descrito por Campos (2012) no período de 1964 a 1985. Segundo a autora, este período marcou o autoritarismo e forte repressão aos movimentos sociais pelos direitos, tendo como principal modificação a própria estrutura do Estado, que deixou de ser um organização de caráter político populista, para um Estado tecnocrata. Nesse sentido, ainda segundo Campos (2012) o golpe militar tinha como objetivo diluir os movimentos de esquerda e os partidos nacionalistas, impactando assim os direitos civis e políticos dos sujeitos, em nome da segurança nacional.

Neste caminho, localizamos a assistência social ainda alçada a caridade e filantropia, e somente a partir de 1977, estendendo sua cobertura previdenciária com a implementação do Sistema Nacional da Previdência e Assistência Social (SINPAS). Campos (2012) destaca que os governos militares que estiveram no poder, utilizaram a repressão cruel dos direitos civis e políticos para alcançar metas econômicas e desarticular movimentos populares. Sem espaços populares para discutir questões pertinentes aos direitos sociais da população, os movimentos sociais se organizaram a partir de espaços como Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Comunidades Eclesiais de Base, União Nacional dos Estudantes (UNE), “juntamente com a classe operária e novas categorias sociais como feministas, empregadas domésticas, entre outros, a fim de combater a repressão e lutar pela democracia” (Campos, 2012, p.66).

Em todos estes momentos, a assistência social se resumia a uma *ajuda concedida para alívio das incapacidades individuais dos sujeitos*, e como um instrumento de clientelismo do governo. Sua materialização enquanto direito constitucional só ocorre a partir da Constituição Federal de 1988. No Brasil a assistência social consagra-se enquanto política pública a partir

da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004 do Conselho Nacional de Assistência Social. Conforme traz em seu escopo, seu objetivo é redefinir as ações assistenciais e romper com o passado da caridade e do clientelismo. No texto de apresentação da PNAS, o Ministério do Desenvolvimento Social faz a seguinte referência a política:

A Política Nacional de Assistência Social ora aprovada expressa exatamente a materialidade do conteúdo da Assistência Social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social. Este é um momento histórico e assim devemos concebê-lo, ensejando todos os esforços na operacionalização desta política. Trata-se, portanto, de transformar em ações diretas os pressupostos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, por meio de definições, de princípios e de diretrizes que nortearão sua implementação, cumprindo uma urgente, necessária e nova agenda para a cidadania no Brasil (PNAS, 2004, p.11).

Observa-se que a implementação da PNAS, acontece em torno de uma prerrogativa do Estado em implementar também um sistema de proteção social. É com esta prerrogativa que a política de assistência social será sistematizada através do SUAS, oferecendo respostas às demandas sociais. Outro demarcador desta intencionalidade, está no texto de análise situacional da PNAS:

A Assistência Social como política de proteção social configura-se como uma nova situação para o Brasil. Ela significa garantir a todos, que dela necessitam, e sem contribuição prévia a provisão dessa proteção. Esta perspectiva significaria aportar quem, quantos, quais e onde estão os brasileiros demandatários de serviços e atenções de assistência social. Numa nova situação, não dispõe de imediato e pronto a análise de sua incidência (PNAS, 2004, p.15).

Portanto, a fim de problematizarmos a construção desta política pública, cabe recuperar o que significa este sistema de proteção social, categorizando essa proteção social. Pereira (2013), em sua tese sobre Proteção Social no Capitalismo, conclui que discutir um conceito fechado de proteção social se coloca como um dilema pois em cada sociedade e a partir dos grupos no poder, a proteção social vai atender a *interesses distintos e específicos*.

A autora apresenta o termo proteção social e seus desdobramentos a partir de três grandes matrizes e oito correntes teóricas e ideológicas componentes destas, na tentativa de aclarar sua acepção, diferenciando-a de conceitos correspondentes mas principalmente com o objetivo de confrontar o equívoco de associarmos proteção social como algo *sempre positivo e benéfico*, nesse sentido reproduzimos pelo menos esses três grandes entendimentos:

1 - A Matriz Residual: traduz a proteção social relutante, admitida desde que seja pontual, emergencial, condicional, focalizada e mínima, a fim de garantir a coesão, a ordem e a harmonia sociais indispensáveis para o bom funcionamento da sociedade capitalista. O mercado e outras instituições privadas não mercantis (como a família, as associações de vizinhos, as ONGs, entre outras) assumem papel primordial na oferta de proteção social, legitimados pela suposta valorização dos princípios liberais de direito à escolha, liberdade negativa e do mérito associado à competição. Para esta matriz, o consenso deve ser perseguido como a principal forma de pacto político, mas, caso este não seja alcançado, utiliza-se, sem escrúpulos, da cooptação

e do conflito velado para fazer valer seus códigos e suas práticas políticas. A defesa deste padrão protetivo assenta-se em teorias e ideologias que emergiram das academias francesas e austríacas e das renomadas instituições de ensino superior estadunidenses como o City College de Nova York e as Universidades de Columbia, Harvard e Chicago, onde lecionaram os baluartes do pensamento funcionalista Robert Merton e Talcott Parsons e os neodireitistas Irving Kristol e Milton Friedman.

2- A Matriz Social Democrata: embora compartilhe a mesma intenção socialmente integradora, avança ao reconhecer a proteção social como direito a ser garantido ampliadamente. A universalidade, para essa matriz, ainda não é inteiramente bem-vinda, mas já é compreendida como estratégia segura a ser adotada na prevenção de crises ou solução de problemas sociais pela maioria dos estudiosos, gestores e políticos ligados às correntes componentes que a compõem. Nela, o Estado assume papel essencial, não obstante compartilhe a gestão e a provisão social com o mercado e com outras instâncias sociais privadas não mercantis: família (pluralismo de bem-estar). As ações políticas, econômicas e sociais são, preferencialmente, fruto de decisões coletivas, democráticas e consensuais e são executadas pragmaticamente, a variar de acordo com as circunstâncias.

3 - A Matriz Socialista: apresenta a defesa da proteção social pública, gratuita e universal, comprometida com a satisfação de necessidades humanas e a resolução (ou, ao menos, alívio) dos males sociais causados e perpetuados pelo capitalismo. No entanto, por ser constituída por duas correntes diversas entre si, a Matriz Socialista comporta duas visões de proteção social. A primeira, afinada com a ideologia do Socialismo Democrático, encara as medidas protetivas como sendo sempre benéficas à sociedade como um todo, já que supostamente contribui para a melhoria da qualidade de vida de seus destinatários e favorece a construção da equidade o que, por consequência, estimula a fraternidade e reprime os conflitos entre classes. Antagonistas do conflito radical, os socialistas democráticos pleiteiam transições e reformas pacíficas, graduais nos marcos da democracia burguesa. Para o marxismo, contudo, a proteção social é contraditória e pode, como já visto, tanto ser vantajosa às classes oprimidas e contribuir para o alcance da emancipação humana, quanto, ao mesmo tempo, ser útil ao capital e à sua reprodução. E ainda que a transição democrática seja desejável, esta teoria entende que o conflito de classes é inerente ao sistema capitalista, sendo seu fim apenas possível com a extinção deste modo de produção (Pereira, 2013, p.42)

Ao partirmos de tais elucidações compreendemos que historicamente se configurou um sistema de proteção social ancorado na *matriz residual*. Conforme sabemos, trata-se de um desenho de proteção social que historicamente se vinculou à proteção ao trabalho e ao combate à pobreza. Nessa direção, Carraro (2017) reafirma a tese de que no Brasil sequer houve uma tentativa de implementação de um estado de bem estar social, dada a sua condição de dependência.

Porém, ao recuperarmos o período histórico das políticas sociais no Brasil, com destaque para a política de assistência social, Paiva (1999) descreve que o Estado a partir da Constituição Federal de 1988, realizou a tentativa de engendrar um sistema público de seguridade social – Saúde, Previdência e Assistência Social –, no qual toda a população estaria formalmente incluída, porém cerceados pelo rigor dos critérios de elegibilidade.

Paiva (1999) destaca alguns princípios norteadores do que seria esse sistema de proteção social e que foram os precursores para se referenciar teoricamente as políticas

sociais de seguridade, sendo eles: 1) contribuição será proporcional à capacidade do segurado e, também, não compulsória; 2) o direito à uma renda mínima alcançará todo cidadão, independentemente de contribuição, que lhe garanta um padrão mínimo de bem-estar, determinado de acordo com o contexto histórico concreto; 3) a concessão deste benefício não estará condicionada a qualquer critério de merecimento, estabelecido pelos motivos causadores da necessidade.

Podemos dizer que este é um fundamento essencial na análise da construção política da assistência social, pois foi a partir da composição no tripé da seguridade que a assistência social foi se desenhando enquanto política pública. Em nosso estudo daremos ênfase a essa construção pós CF-1988, e discutiremos os fundamentos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Até aqui, demonstramos que o constructo ideológico que envolve a concepção das políticas sociais no Brasil, são atravessados pela raiz da dependência latino americana. A partir de Campos (2012), trabalharemos o conceito de assistência social, e como foi se definindo ao longo da formação sócio histórica, ainda vinculado a filantropia¹¹ e à benemerência¹². Tais características puderam ser identificadas ao longo dessa formação, na finalidade assumida pela assistência social em atuar na concessão de doações e benefícios, apoiando as organizações da sociedade civil.

Campos (2012) sinaliza que a constituição foi uma demarcação legal para os interesses do Estado em propor um sistema de proteção social, com destaque para o reforço sobreposto na constituição, em que as políticas de assistência e previdência, destacam -se por possuírem naquele momento a capacidade de complementaridade. Assim Campos (2012) traduz,

Uma vez que a previdência destinava-se aos trabalhadores “capazes” e em condições de exercer uma atividade laborativa a fim de assegurar os direitos contributivos, restava à assistência assistir aqueles “incapazes para o trabalho” ou aqueles que por insuficiência de renda não teriam acesso à previdência social. Conforme afirma Boschetti (2008), em termos de princípios gerais, a seguridade social brasileira associa universalidade e seletividade, centralização e descentralização, distributividade e redistributividade, gratuidade e contributividade (Campos, 2021, p.78).

Conforme os estudos de Campos (2012), podemos afirmar que embora a assistência social tenha percorrido caminhos vinculados a ações de ajuda e boa vontade, não deve ser confundida com estes, e sim interpretada como uma resposta às tensões sociais dentro de uma

¹¹ A filantropia, relaciona-se ao amor do homem pelo ser humano. Constitui-se num gesto voluntarista, sem intenção de lucro e que possui certa racionalidade (Mestriner, 2001).

¹² A benemerência constitui-se na ação do dom, da bondade, que se realiza na ajuda ao outro. Pode ser do tipo ad hoc (ajuda na formas de esmolas, auxílio material ou moral) ou do tipo in hoc (ajuda institucionalizada, seja pelas internações em asilos, abrigos entre outros, ou por obras “abertas” como espaços de convivência e de apoio) (Mestriner, 2001).

lógica de acumulação capitalista. A assistência social seria então, uma política pública resultante das mudanças estruturais ocasionadas pelo capitalismo na sociedade, de forma a *amenizar as desigualdades sociais* consequentes deste modo de produção.

Segundo Pereira (1996, *apud* Campos, 2012, p.80) a assistência social enquanto categoria pode ser entendida em duas modalidades: a “*stricto sensu*”¹³ e a “*lato sensu*”¹⁴. A assistência *stricto sensu*, se configura atrelada e monopolizada pelos imperativos econômicos, negando assim os princípios e valores de promover justiça social e cidadania. Orienta-se por um fim em si mesma, sendo extremamente funcional ao capitalismo, com ações contingenciais, eventuais, e incertas, que direcionam à resolução de problemas individuais e que não geram conflitos com a organização da rentabilidade econômica.

Em contrapartida a assistência *lato sensu*, respalda-se e se estrutura a partir do movimento das classes, formando um sistema de proteção social ao promover a democratização e a inclusão social. A partir destas concepções, pode-se refletir sobre o locus da assistência social brasileira a partir da Constituição Federal de 1988, e qual sua real finalidade ao ser inserida no tripé da seguridade social.

Recuperando a análise de Campos (2012), na CF 1988 o enfrentamento da “questão social” se dará a partir da junção de 3 políticas: Saúde, Previdência e Assistência Social. Porém a assistência social, contrariamente às outras políticas, não contou com a organização e a defesa política para sua regulamentação. Embora alicerçada enquanto direito em 1988, foi a partir de 1993, com a promulgação da LOAS, que desenharam-se normas e critérios para sua organização. Podemos considerar que o caminho trilhado para a regulamentação desta política, foi permeado pelo desafio de que até então não havia uma discussão teórica que fundamentasse a regulamentação de uma política social voltada ao enfrentamento das desigualdades sociais. A assistência social havia sido estabelecida para atender a uma parte da população tida como “carente” e não útil aos interesses do capital.

Em um cenário de intensas disputas políticas, o projeto da Lei Orgânica de Assistência Social foi aprovado em 1993, trazendo alguns avanços significativos, mas ainda apresentando

¹³ Por assistência “*stricto sensu*”, entendo aquela ação tópica, circunstancial e sem garantia legal, voltada, mecanicamente, para minorar carências graves, que deixaram de ser assumidas pelas políticas sócio-econômicas setoriais [...] a assistência social nesta ótica é sinônimo de emergência; de amadorismo; de ausência de planejamento, de espírito crítico, de indignação e de visão de conjunto. É a anti-política social ou ação eventual e incerta [...] (Pereira, 1996, p. 50).

¹⁴ “É, pois, a assistência social “*lato sensu*” que impede a autonomização dos mecanismos da rentabilidade econômica no interior das políticas de bem-estar [...]” Entre os atributos que fazem parte do perfil assumido pela assistência social “*lato sensu*” destacamos que esta é “vocacionada para a atenção às necessidades sociais; “um meio e não um fim em si mesma”, uma vez que sua função básica é alargar os direitos sociais; ela é “redistributiva” e é “dependente da participação da sociedade no seu desenvolvimento”, pois ao negar a lógica da acumulação, constitui uma arena real de conflitos de interesses (Pereira, 1996, p. 41).

um desenho voltado a atender aos interesses das restrições econômicas do Estado. Destaca-se neste ponto, o cenário político brasileiro que contribuiu para a morosidade de implementação da LOAS.

Com a eleição de Fernando Collor de Mello, o conservadorismo no país encarregou-se de fortalecer o enxugamento do aparelho estatal com ênfase nos gastos sociais, adiando as discussões em torno da assistência social e sua estruturação. Após 05 anos de tramitação no congresso nacional, e sob forte conflito e escândalos envolvendo o Estado, o então presidente Itamar Franco, aprovou a LOAS, sob a perspectiva de assegurar o que foi instituído na Constituição. Destacamos alguns pontos relevantes contidos nesta lei, que também foram analisados por estudiosos da área da assistência social e seguridade, sendo eles:

- A proteção à família, à infância, à adolescência e à velhice, à habilitação e reabilitação da pessoa com deficiência.
- Total desvinculação com qualquer tipo de contribuição individual ao assegurar direito social ao usuário.
- Primazia da responsabilidade estatal na condução da política em cada esfera de governo.

Ainda sobre a LOAS, sua promulgação trouxe um desafio a ser rompido, que se referia a quem esta política se destina, uma vez que não é contributiva e se distancia um pouco da pobreza como critério de legitimidade para o acesso. Assim, a partir da análise sobre a quem se destina os direitos sociais contidos na política de assistência social, trazemos os estudos de Paiva e Lobato (2019), que analisaram criticamente o processo de formulação e aprovação do Projeto de Lei 3077/2008, conhecido como PL SUAS, e que mais tardiamente se tornaria a lei 12.435/2011. As autoras analisaram em seu estudo, o contexto sócio histórico e econômico deste PL, sob o argumento de que as políticas públicas são elaboradas e implementadas sob fortes pressões políticas e de instituições que buscam estruturar seus interesses e estratégias.

Os estudos englobam a análise documental das atas do Conselho Nacional de Assistência Social (entre 2008 e 2011) e de documentos públicos do MDS, durante o processo de tramitação do PL. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), foi proposto a partir de deliberações na IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, e instituído através da Política Nacional de Assistência Social - PNAS de 2004¹⁵ e da Norma Operacional Básica

¹⁵ 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, 18 out. 2004. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/resolucao_145.pdf. Acesso em: 21 maio 2025.

- NOB de 2005¹⁶, aprovados por resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.

Tanto a PNAS quanto a NOB, são documentos fundamentais na estruturação e organização dos serviços e programas do SUAS, bem como regulamentam sua oferta em todo o território nacional. Paiva e Lobato (2019) apontam que a conjuntura política de aprovação do PL 3077/2008 compreendia o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, e foi encaminhada ao Congresso Nacional em 2008, pelo então ministro desta pasta. Nesta conjuntura já existia a implantação do SUAS, porém sua aprovação em lei só foi possível em 2011.

Segundo as autoras, existia neste período uma intencionalidade em reformular uma política pública até então vista como uma política de subalternos, pulverizada pela participação de agentes políticos com grandes poderes de influência. O Projeto de Lei - PL 3077 de 2008, ou PL SUAS, foi elaborado pelos diretores da Secretaria Nacional de Assistência Social e suas equipes de trabalho, a fim de incluir o SUAS no artigo 6º da LOAS, conforme análise documental das autoras.

Assim, o sistema descentralizado e participativo a que se refere o artigo 6º¹⁷, seria denominado SUAS, e teria como prioridade de atendimento às famílias, por meio da matricialidade sociofamiliar e se organizando a partir dos territórios de vivências das famílias. As autoras destacam que tais revogações no texto original da LOAS, geraram alguns conflitos entre militantes da assistência social que defendiam a legitimidade da LOAS por conter o texto necessário à implementação da política. Já do ponto de vista do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), o estudo demonstrou que havia um interesse da própria gestão do MDS em alcançar os gestores estaduais e municipais através da legitimação da PL, visto a insegurança jurídica e as dificuldades enfrentadas pelos gestores com os órgãos de fiscalização.

Outro ponto importante que foi levantado pelas autoras em sua pesquisa, diz respeito a dificuldade do MDS em negociar com o governo daquele período, em formular uma política que não criasse despesas orçamentárias. Conforme foi constatado nas pesquisas de Paiva e Lobato (2019), as atas de reuniões comprovaram que havia uma intenção de sancionar a

¹⁶ 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 2005. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/Resolucao130_2005.pdf. Acesso em: 21 maio 2025.

¹⁷ Art. 6º As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área (revogado).

proposta da PI desde 2008, não sendo possível por questões que envolviam a aprovação de uma outra proposta, o Projeto de Lei dos Certificados de Entidades Beneficentes de Assistência Social – PL CEBAS (PL 3021/08).

O projeto em questão, mobilizou grande aparato governamental de disputas e discussões, pois mudaria significativamente a realidade das entidades de assistência social, também prestadoras de serviços sociais, concedendo por meio de certificação procedimentos de isenção de contribuições de todos os impostos, das contribuições sociais como Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), e da contribuição patronal à Previdência Social. Este PL, portanto, foi aprovado em 27 de novembro de 2009, transformando-se na Lei 12.101¹⁸.

Recuperando sobre o processo de formulação da PL SUAS, havia uma recomendação de que a mesma não gerasse despesas ao governo, e portanto desde sua implementação, a questão do financiamento da política de assistência social, tem sido um grande desafio.

Os percursos até aqui explicitados, nos servem de base para a compreensão do quão complexo é desvelar os conceitos contidos na PNAS. O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a partir da resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, aprovou a Política Nacional de Assistência Social, tendo como objetivos a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos das famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social ou em situação de violação de direitos.

A PNAS trouxe também em seu escopo a estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que regulamenta e organiza a prestação de serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda socioassistenciais às (aos) usuárias (os), com responsabilidades compartilhadas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na sua gestão e financiamento, e comando único das ações em cada esfera de governo.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) materializou e organizou a execução de uma política pública historicamente confundida com a caridade e ações pontuais sem planejamento. Executa-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, objetiva:

¹⁸ BRASIL. Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 nov. 2009.

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004, p.33).

Ao longo da promulgação da Lei 12.435/2011, que trata do Sistema Único de Assistência Social, podemos identificar os seguintes objetivos das ações de assistência social:

I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;

II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social;

III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;

IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;

V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;

VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e

VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.

Diante do exposto, verifica-se que a Assistência Social enquanto política pública de direitos, na sua forma de organização, implementação e consolidação perpassou por um árduo processo de legitimação e reafirmou o quanto o Estado é um importante agente de validação neste percurso. Todos os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos, e o território como base de organização destes.

Portanto, sob esta interpretação, podemos dizer que a família passa a ser agente central na efetivação da política social de Assistência Social, e é nesse sentido que introduz-se a problemática da família como importante substituto privado do Estado na provisão de bens e serviços sociais básicos, ainda que muitas vezes de forma implícita.

Sustentando aqui nossa problematização sobre as normativas e concepções no SUAS, pontua-se que o percurso da assistência social no Brasil desconsiderou em seus marcos normativos a questão histórica da política, pautada na influência do capitalismo no acirramento da “questão social”. Assim, a política foi se desenhando a partir das normativas, com a intenção de não abalar a supremacia burguesa social-liberal, e sim, sustentá-la através das ações focalizadas voltadas à família e seus rebatimentos.

No próximo tópico, nos aproximamos da política de assistência social em sua perspectiva teórico-metodológica, a fim de revelar suas contradições e traços familistas nas concepções que estruturam o modelo de proteção social preconizado por esta política. Esta análise também permitirá vislumbrar as tendências desta política social na atual conjuntura, descortinando a intencionalidade de atuação do Estado por meio desta.

1.3 Aproximações aos Conceitos e Concepções presentes na PNAS

Conforme já apresentamos anteriormente, o modelo de acumulação capitalista na particularidade da dependência no Brasil sistematizou uma parca proteção social aos indivíduos e suas famílias, através da política de assistência social. Retomamos aqui a análise crítica sobre o constructo ideológico do que abrange o conceito de proteção social, a partir da lógica neoliberal, e quais são os elementos que a subsidiam, uma vez que tratamos de uma política social que se consolidou a partir da garantia de proteção social¹⁹, com diretrizes centralizadas na matricialidade sociofamiliar.

Este importante e robusto enfoque à família a partir da PNAS, suscitou concepções que contribuem para a idealização natural de que a família é primeira instância que deve prover proteção social aos seus. Portanto, a PNAS vem incorporar a partir da matricialidade sociofamiliar, a perspectiva de que a família passa a ser agente central na efetivação das ações

¹⁹ O texto introdutório da PNAS traz a seguinte perspectiva de atuação desta política: A Assistência Social como política de proteção social configura-se como uma nova situação para o Brasil. Ela significa garantir a todos, que dela necessitam, e sem contribuição prévia a provisão dessa proteção. Esta perspectiva significaria aportar quem, quantos, quais e onde estão os brasileiros demandatários de serviços e atenções de assistência social. Numa nova situação, não dispõe de imediato e pronto a análise de sua incidência. A opção que se construiu para exame da política de assistência social na realidade brasileira parte então da defesa de um certo modo de olhar e quantificar a realidade, a partir de:

- Uma visão social inovadora, dando continuidade ao inaugurado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social de 1993, pautada na dimensão ética de incluir “os invisíveis”, os transformados em casos individuais, enquanto de fato são parte de uma situação social coletiva; as diferenças e os diferentes, as disparidades e as desigualdades.
- Uma visão social de proteção, o que supõe conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos, bem como os recursos com que conta para enfrentar tais situações com menor dano pessoal e social possível. Isto supõe conhecer os riscos e as possibilidades de enfrentá-los.
- Uma visão social capaz de captar as diferenças sociais, entendendo que as circunstâncias e os requisitos sociais circundantes do indivíduo e dele em sua família são determinantes para sua proteção e autonomia. Isto exige confrontar a leitura macro social com a leitura micro social (PNAS, 2004, p.15).
- Uma visão social capaz de entender que a população tem necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas. Assim, uma análise de situação não pode ser só das ausências, mas também das presenças até mesmo como desejos em superar a situação atual.
- Uma visão social capaz de identificar forças e não fragilidades que as diversas situações de vida possui. Tudo isso significa que a situação atual para a construção da política pública de assistência social precisa levar em conta três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família. A proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos, vulnerabilidades se constituem.

sociais contidas na política. A incorporação do conceito de matricialidade sociofamiliar enquanto diretriz para intervenção e execução de políticas sociais, especialmente na assistência social, nos revela que:

Há uma tendência mundial para a criação de programas sociais voltados para a família, embora com conteúdos e objetivos distintos. Observa-se, inclusive em alguns países, um viés conservador que vem representando uma reação violenta às conquistas femininas, tendo destaque as políticas caracterizadas por um conjunto de medidas e instrumentos que objetivam intervir no modelo de família existente para lograr certo modelo ideal de família (Alencar, 2012, p.133).

A partir da autora, visualizamos que a família assume o papel de referência central no campo das políticas sociais, e que com a implementação do SUAS e a incorporação da perspectiva da matricialidade sociofamiliar, a família tornou-se o lócus privilegiado de intervenção no combate à pobreza e a miséria no Brasil. Segundo a autora, podemos entender a inserção do conceito de matricialidade nos serviços socioassistenciais, quando analisamos o papel desempenhado pelas famílias na sociedade, ou seja, quando se analisa o processo de reprodução social, e o quanto este processo é funcional à sociedade capitalista.

Historicamente, coube a família o papel de manter a sociabilidade dos indivíduos, e o cuidado nos casos de amparo às doenças, velhice e outras contradições que possam advir do mundo do trabalho. Assim se torna responsável em manter as condições favoráveis para que seus membros se reproduzam enquanto força de trabalho e do ponto de vista material e ideológico. A autora nos chama a atenção para uma particularidade no âmbito do processo de reprodução da família na lógica do capital: na maneira como esta foi se constituindo como estratégia de disciplinamento das classes trabalhadoras, com ênfase na família nuclear burguesa. No caso do Brasil, a família se constituiu como *valor* e como *medida* de uma ordem de vida, de garantia ética, moral e material.

Alencar (2012) destaca que na realidade brasileira, as necessidades sociais dos sujeitos são historicamente tratadas como questões da vida privada, e portanto despolitizadas, implicando a família a responsabilidade de suas superações. Assim, essa intervenção no modo de vida dos indivíduos a partir da família, é a garantia da perpetuação de hábitos e costumes que vão adequar a sociedade capitalista a um padrão de reprodução, e que discutiremos mais profundamente em outro momento neste estudo.

Portanto, compreendemos que a família é um elemento fundamental na estruturação da proteção social no Brasil, e a fim de trazer robustez à nossa análise crítica sobre as concepções ideológicas contidas na PNAS. Conforme Campos (2021), a assistência social, a partir de sua promulgação, assume um papel de prover “proteção social”, e que esta proteção

estaria amplamente atribuída a superação de “riscos” e “vulnerabilidades”. Também enfatiza alguns conceitos chaves, assim como Silveira (2016), que seriam: “autonomia”, “protagonismo”, “capacidades”, “emancipação”, “risco” e “vulnerabilidade”, utilizados nos documentos da própria PNAS e suas demais normativas, para elucidar que estes elementos, possuem o caráter e finalidade de colaborar com a propagação de que as/os sujeitos/as são as/os únicos/as responsáveis por seu desenvolvimento humano na sociedade.

Outro ponto discutido por estes autores e que gostaríamos de trazer ênfase, diz respeito a ideia de proteção social contida na PNAS. O que observou-se a partir deste novo paradigma, foi a inserção do conceito de proteção social sendo utilizado a fim de sobrepujar a pobreza, abrindo espaço para o fortalecimento da ideologia de fomento de políticas sociais que procuram gerir a pobreza ao invés de combatê-la.

Para respaldar nossa afirmação, nos debruçamos sobre Mauriel (2010), que em seus estudos sobre pobreza no Brasil demonstra que o esvaziamento da análise de conjuntura no debate da pobreza, transformou-a em um objeto técnico em “si”. A priorização da pobreza enquanto categoria de análise para fomento de políticas públicas, segundo a autora, é a grande questão pela qual os sujeitos são subordinados ao discurso de “desenvolvimento de capacidades”. Vejamos o que diz a autora:

Essa mutação, ao mesmo tempo, discursiva e prática, isola a compreensão do pauperismo da dinâmica estrutural de produção da riqueza, fazendo com que o trabalho, nos termos ideológicos dominantes, deixe de ser o centro ordenador das políticas sociais, transformando-as em oportunidades individuais de obtenção de renda (Valla, 2005, apud Mauriel, 2010, p.174).

Assim, nessa lógica é válido pensar criticamente que a nova tendência da política social de Assistência Social, por meio da PNAS, prevê um sistema de proteção social universal. Contudo, sob a premissa de que essa proteção seja voltada para os pobres ou “excluídos”, as ações desta política devem ser focalizadas, contradizendo o que fora previsto. Mauriel (2010) ainda demonstra que a “questão social” se resume a uma expressão da pobreza, distanciando-se cada vez mais de análises conjunturais que elucidam a “questão social” como um fenômeno resultante da correlação de forças capitalistas. Para nós, também é importante considerar a seguinte questão: o debate acerca da “questão social” no contexto capitalista ainda possui uma profunda associação à pobreza, e nesse sentido precisamos fundamentar algumas nuances, dada a complexidade desta relação.

Na perspectiva desta pesquisa, partimos do pressuposto de que a orientação político-pedagógica dos serviços disponibilizados pelo SUAS desconsidera o contexto sócio

histórico dos sujeitos que acessam essa política, daí a grande necessidade de fundamentar aqui os elementos que traduzem a “questão social” no Brasil e configuram a PNAS.

Buscando corroborar com a análise que a priori foi proposta neste tópico, introduziremos neste debate os estudos de Vidal (2021), que buscou analisar o poder político e ideológico do Banco Mundial, que ao se apropriar da categoria “questão social”, revela uma finalidade política, social, econômica, ideológica e cultural que reafirmava o projeto social burguês, na perspectiva de fragmentar a totalidade. Conforme a autora, a condição de crise estrutural capitalista impõe determinações que buscam explicar termos considerados inconvenientes às contradições capitalistas, exemplo disso, está na relação de associação entre pobreza e “questão social”.

A autora trata que, representando os interesses capitalistas, o Banco Mundial²⁰ assumiu a tarefa de explicar e orientar o “tratamento” da pobreza²¹, por diferentes vertentes que desconsideram as determinações históricas do processo de produção e reprodução do capital, provocando um esvaziamento no entendimento da concepção da questão social. Nesta perspectiva, as determinações históricas do processo de produção e reprodução do capital são anuladas, assim como todos os aspectos que compõem a “questão social” enquanto uma expressão direta da correlação de classes.

A interferência do Banco Mundial na percepção da questão social, reduzindo-a à pobreza propriamente dita, exerce um mecanismo de força político-ideológico a fim de consolidar os interesses capitalistas na determinação de políticas sociais, que almejam “combater” a pobreza ou controlá-la. Explicitamos esses interesses a partir de *4 momentos*, concentrados na estruturação, consolidação e funcionalidade do Banco Mundial para o projeto neoliberal, sendo eles:

²⁰ Faz-se necessário localizar a participação do Banco Mundial no reordenamento dos conceitos utilizados na execução das políticas públicas, uma vez que esta trajetória afeta de forma concreta o objeto de estudo nesta pesquisa. Assim, destacamos o seguinte que a condição de crise estrutural, impõe determinações para superar obstáculos e reduzir resistências a eventuais ameaças à acumulação, tornando a expropriação uma condição permanente. De acordo com Vidal (2021) foi na pungência dessas determinações do capitalismo que nasceram as agências de Bretton Woods, entre elas o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), a fim de atuar em âmbito mundial, com destaque para sua intermediação financeira e na produção de ideias, informações e orientações, ou seja, no aspecto ideológico de suas ações.

²¹ Com base nos estudos da autora Vidal (2021), entendemos que a pobreza existe antes do fundamento da sociedade de classes e se intensificou a partir da reprodução na sociedade capitalista. A autora também destaca alguns períodos importantes na forma de considerar e “tratar” a pobreza, sendo eles: a pobreza controlada no período de 1946-1968; o controle periférico e a pobreza como segurança no período de 1968-1981; o neoliberalismo e a pobreza no período de 1981-2000; a pobreza multidimensional no período de 2000 – 2020; e considerando as expressões que emergem a partir da pandemia do Covid-19 a pobreza pandêmica de 2020 - atual (Vidal, 2021, p.77).

1º Período (1946-1968): Compreende o chamado acordo de Bretton Woods, realizado a partir Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, que objetivou estabilidade financeira a partir de acordos entre 44 países, com destaque para os Estados Unidos, Grã - Bretanha e União Soviética, que buscavam estabilidade financeira por meio de um nova estrutura política e econômica. Esse período se consolidou com a proposta de criação do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), consolidando assim o Banco Mundial, e propiciando a expansão capitalista voltada à prevalência e dominação do capital. Recuperando a análise de Vidal (2021), neste primeiro período é importante destacar que a atuação do BM frente às concepções de políticas sociais já despontavam a implementação de uma “nova ordem “ estrutural,

Com o mundo implodindo na mais brutal e sanguinária Guerra da história, o sistema do capital sentiu-se ameaçado por uma outra forma social que buscava uma ordem expansiva a todos os indivíduos. Nessa toada, o sistema capitalista avançado proclamou a busca pela “Nova Ordem Mundial” e os acordos internacionais foram firmados na busca por uma espécie de sociedade mais justa mundialmente, como algo estabelecido para o benefício de toda a humanidade. Entretanto, mediante esses acordos, o capitalismo avançava sem impedimento de fronteiras para todos os cantos remotos do planeta (Vidal, 2021, p. 91).

Observa-se portanto, que a intencionalidade política e econômica do BM em financiar políticas sociais aos países de economia dependente esteve sempre vinculada à racionalidade capitalista, e seu projeto de expansão ideológica, ancorado na ideologia do desenvolvimento. O termo “desenvolvimento” também foi apropriado e desenvolvido pelo BM enquanto ideologia, na perspectiva de difundir discursos econômicos e políticos de diversos países centrais aos demais países considerados atrasados.

Segundo a autora, essa estratégia do desenvolvimento enquanto ideologia, também corroborou para o aumento da dívida externa pelos países periféricos, e para a intensificação das políticas desenvolvimentistas, conforme citamos,

Nessa perspectiva, os países em desenvolvimento apresentariam condições para construir a infraestrutura necessária enquanto a responsabilidade quanto à industrialização deveria ser deixada para a iniciativa privada local e estrangeira, baseando-se no postulado de que os setores público e privado apresentam diferentes papéis e estabelecendo que o setor privado tem um desempenho superior ao setor público. Desse modo, tudo o que poderia gerar lucro deveria ser realizado pela iniciativa privada. Já a ideia de progresso para os países periféricos consiste em recorrerem ao endividamento externo e atraírem os investimentos estrangeiros (Vidal, 2021, p. 94).

A autora também destaca que nesse período da primeira fase do BM, a pobreza ainda não recebia o destaque das ações e orientações, pois o foco permanecia em *expandir a ideologia do desenvolvimento*.

2º Período (1968-1981): Segundo a autora, neste período a perspectiva do desenvolvimento já não era suficiente para garantir a expansão do capitalismo, devido ao acirramento das desigualdades sociais nos países centrais e tanto mais nos periféricos. A partir desse atravessamento, a pobreza e seu enfrentamento ganham destaque, conforme destacado,

[...] a temática da pobreza passou a ocupar espaço na agenda desse organismo, sendo considerada um importante indicador para as estratégias. Com isso, o BM assumiu o papel de articulador das políticas direcionadas à pobreza, direcionando os governos dependentes de sua ajuda. O período em questão é marcado pela mudança da presidência, pois pela primeira vez o cargo indicado exclusivamente pelos EUA teve em sua representação um presidente não oriundo do mercado financeiro e sem relações diretas com Wall Street, Robert McNamara (1968-1981), Secretário de Defesa dos EUA e articulador da Guerra do Vietnã. O novo foco do BM passou a ser “desenvolvimento com segurança” e a pobreza passou a ser avaliada como “área de segurança”, como estratégia que deveria ser combatida direcionada a um determinado público alvo. A analogia empregada no enfrentamento à pobreza passou a ser a de conflitos e guerras, sendo consagrada a ideia de que a pobreza é uma ameaça ao desenvolvimento e à segurança (Vidal, 2021, p. 98).

Portanto, revela-se neste momento, o que podemos considerar como o início de uma grande virada ideológica sobre o significado da “questão social” e seu enfrentamento pela via das políticas públicas, principalmente nos países da América Latina. Ainda segundo Vidal *apud* Pereira (2010), o foco ideológico do BM neste período seria, aumentar a capacidade produtiva e de rendimentos dos pobres, intrinsecamente à proposta de estabelecer um modo de interpretar e categorizar a realidade social, a partir de colocar a pobreza como unidade de análise²².

3º Período (1981-2000): Para a autora, este momento se caracteriza como a emergência da ideologia neoliberal, associada a força do Banco Mundial. Conforme descreve, sob a lógica neoliberal a pobreza não é colocada como algo que ameaça ou trava a expansão capitalista, mas assume um novo patamar, se apresentando como uma forma de fortalecimento da lógica capitalista. Parte deste fortalecimento se encontra na relação de um exército de reserva de trabalhadores/as que resulta em níveis salariais cada vez mais baixos, e na diminuição dos direitos sociais.

²² **As questões que se apresentavam nessa “nova” forma de enfrentar e compreender a pobreza resultam de uma espécie de “pobretologia”, pois, colocando a pobreza como uma unidade de análise,** todo um campo de pesquisa e estudos sobre a temática passou a ser elaborado. A perspectiva de superação da pobreza por meio da “produtividade dos pobres” determinava que se encontravam nessa condição aqueles que não estavam inseridos em atividades produtivas. Para Pereira (2009), tal determinação operava um triplo movimento: mascarava o caráter desigual e combinado das formas de superexploração desses para a acumulação capitalista; **isolava a pobreza das relações do modo de produção, como um fenômeno em si mesma; e a pobreza era explicada como exclusão do progresso e não como resultado do progresso, revelando a dinâmica predatória do capitalismo** (Vidal, 2021, p. 100, grifos nossos)

Prosseguindo em sua análise, Vidal (2021) discorre sobre a importância do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: A Pobreza – indicadores do Desenvolvimento Mundial²³, publicado em 1990, onde logicamente a pobreza é objeto central de análise. A partir deste período, observamos a pobreza como unidade de medida, avaliada por meio de indicadores econômicos que buscam medi-la qualitativamente e quantitativamente, classificá-la a fim de definir estratégias necessárias à sua redução. Portanto, o novo patamar da pobreza seria também como unidade de medida para *definir e reduzir ainda mais as atuações das políticas sociais*, a partir de práticas *focalizadas*, em detrimento da universalização de políticas.

4º Período (2000-2020): O BM tornou-se ao longo dos anos, o organismo internacional de maior alcance dimensional ao combate da pobreza e na perspectiva de nosso estudo, na desconfiguração do termo questão social. A autora define este último e atual momento do BM, como sendo o demarcador do conceito de pobreza multidimensional, que não se define a partir dos fatores econômicos, mas também do desenvolvimento humano inadequado. Assim, as estratégias para seu enfrentamento também precisam perpassar por outras dimensões.

Tal qual o terceiro momento, também foi destacado por Vidal (2021), a elaboração de um estudo que definiu estratégias de combate, o *Voice of the Poors* (Vozes dos pobres)²⁴, que possibilitou a estratégia de que para enfrentar essa complexidade da pobreza multidimensional, é necessário promover oportunidades, possibilitar autonomia e aumentar a segurança. Nota-se que mais uma vez, as contradições estruturais do modo de produção capitalista são negadas pela intencionalidade do BM. A noção de pobreza passa a ser também apreendida de forma subjetiva, associada ao baixo desenvolvimento humano, falta de oportunidades e com um direcionamento de desenvolvimento de capacidades dos sujeitos.

Ainda nesta perspectiva, e como fundamento deste debate, faz-se imprescindível sinalizar a contribuição de Sen (2001), pesquisador com grande aporte teórico que define em seus estudos que a noção de pobreza está intrinsecamente ligada aos desdobramentos originados na desigualdade, seja desigualdade econômica ou de capacidades, ligadas à

²³ Segundo a autora, o relatório apoia-se em dados estatísticos de diferentes países, sendo que a situação econômica de cada país é medida por meio do Produto Nacional Bruto (PNB) per capita: “O principal critério de classificação dos países é o Produto Nacional Bruto (PNB) per capita”. Apresentava também uma espécie de “caminho” para enfrentar a pobreza, de forma rápida e sustentável, apostando em dois elementos: força de trabalho e políticas assistenciais. (Vidal, 2021, p.109)

²⁴ O estudo "*Voices of the Poor*", baseado na realidade de mais de 60.000 homens e mulheres pobres de 60 países, foi realizado como base para o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/01. Consiste em duas partes: um exame dos estudos sobre pobreza realizados recentemente em 50 países com a participação de 40.000 pobres e um novo estudo comparativo realizado em 1999 com cerca de 20.000 pobres em 23 países. O estudo mostra que os pobres são agentes ativos em suas vidas, mas em geral não conseguem influenciar os fatores sociais e econômicos que determinam seu bem-estar (Vidal, 2021, p.113 apud BM, 2000/2001, p. 3).

maneira que os sujeitos se desenvolvem. Portanto, para combater as desigualdades é necessário o desenvolvimento individual dos sujeitos (capacidades) a fim de alcançarem uma vida onde as necessidades básicas possam ser supridas. Perspectiva que fundamentou a construção das políticas no Sul Global e fundamentou profundamente a PNAS no Brasil

Assim, os sujeitos que desenvolvem suas capacidades de superação da pobreza, têm acesso privilegiado aos bens e serviços enquanto liberdade individual. Ressaltamos de forma crítica a participação deste pesquisador enquanto referência para o BM no período de construção metodológica da pobreza multidimensional, conforme afirma Vidal (2021).

A perspectiva multidimensional ocorreu inicialmente para mensurar os fatores da pobreza, para além das determinações econômicas, contudo possibilitou que a pobreza fosse apreendida de forma subjetiva. Todavia, as questões referentes ao modo de produção do capitalismo, que cria e gera as determinações da pobreza, não são abordadas ou negadas. Trata-se de dar oportunidade e voz aos pobres para enfrentá-la. Nessa nova direção, Amartya Sen (o economista indiano que recebeu o Prêmio Nobel em 1998) tornou-se uma referência para o BM, com a inclusão de indicadores sociais para a classificação dos países pobres, resultando no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). De acordo com Siqueira (2011, p. 177), para Amartya Sen a pobreza não representa somente os rendimentos (ou a pobreza absoluta), estando relacionada à privação de capacidades básicas de acesso a bens e serviços. Essa falta de acesso ou capacidade revela-se como “privações de capacidades” que dificultam a superação da pobreza (Vidal, 2021, p.114).

Ainda, segundo a autora, para Amartya Sen, o livre mercado é a realidade propícia ao desenvolvimento de capacidades individuais, que possibilitará as oportunidades e a melhoria do padrão de vida. Essa perspectiva projeta no indivíduo a responsabilidade por sua condição, negando, com isso, as determinações do capitalismo, e condicionando o pensamento ideológico de que o *indivíduo pode evitar a pobreza por meio de suas decisões e escolhas individuais*. Assim, neste debate sobre o desenvolvimento de capacidades para superação da pobreza, o que apreendemos como resultado é que a pobreza pode ser solucionada a partir de políticas específicas para o desenvolvimento das *capacidades individuais* e gerenciamento de qualidade por parte da gestão estatal.

Uma vez fundamentadas as concepções de pobreza e as formas de superá-las presentes na PNAS e que fortalecem essa tendência e seus rebatimentos junto ao trabalho social com famílias. Tais perspectivas estarão presentes não só nos marcos da PNAS como também na totalidade do SUAS se constituindo em ideologias difundidas nos processos de formação das políticas sociais, direcionando a dimensão político-pedagógica das intervenções profissionais.

A partir da análise de Silveira (2016), foi possível compreender o esforço de grupos hegemônicos em difundir a construção de metodologias de trabalho socioassistencial com forte apelo individualizador e psicologizante, difusores de ideologias voltadas a superação da pobreza por meios das capacidades dos sujeitos, negando o contexto histórico ao qual estamos

inseridos. Para o autor, existe um “processo de mediações”, acionado pelo Estado para “educar o consenso” dos profissionais do SUAS, e neste processo engendra-se as estratégias político-pedagógicas de difundir responsabilização dos indivíduos por sua proteção.

Outra concepção pontuada pelo autor, e que corrobora com nosso debate sobre políticas sociais e suas conjunturas ideológicas, diz respeito ao novo paradigma do termo “política social” ambicionado pelo Estado. Conforme apreendido por Silveira (2016), nestes documentos estatais, não houve um aprofundamento sobre as bases econômicas viabilizadoras das políticas sociais, e portanto, podemos observar uma contradição ideológica, conforme o seguinte :

Quando se roça os condicionantes socioeconômicos no artigo, é apenas para justificar como a proposta de política social defendida pode ser benéfica para os “investimentos na área econômica” (p. 322). Nele, afirma-se que a aplicação de recursos nas “políticas sociais” (diga-se, no orçamento do MDS, em especial no PBF) não tem causado danos à “economia”. Ao contrário, sua ampliação orçamentária “dentro da mais absoluta responsabilidade fiscal” (p.320) (ou seja, através de dispêndios financeiros mínimos de apenas 1% do PIB, acautela o Ministro) tem se revertido em efeitos benéficos para o crescimento econômico e “ampliado a competitividade internacional” (p. 322) do país. A aposta na “política social” aí tratada é validada pelo seu impacto pífio nos orçamentos e sua possibilidade de reversão para crescimento econômico. Ela não se choca com as necessidades de contingenciamento fiscal instaladas pela reação burguesa, podendo inclusive resultar benéfica para a garantia de melhores indicadores econômicos. Isto é, a “política social” se justifica pelos seus efeitos positivos na “economia” e não pelas consequências deletérias que a “economia” (diga-se, a acumulação capitalista periférica) gera em termos de assimetrias sociais (Silveira, 2016, p.143).

Portanto, podemos dizer que nestes termos, o Estado aposta em difundir a ideologia de que as políticas sociais podem assumir um caráter interventivo mínimo e que esta propagação corrobora para o cenário da difusão de práticas familistas. Conforme sua análise, os conceitos “política social”, “direitos sociais” e “proteção social”, são utilizados de forma confusa para expressar ações desenvolvidas pelo Estado, de modo a enfrentar os males sociais.

Nesta perspectiva, não há um aprofundamento sobre esses conceitos ou seus aspectos fundantes. O autor nos chama atenção para outro aspecto do conceito de política social impregnado nos documentos, referindo-se ao seguinte trecho:

A segurança é uma exigência antropológica de todo indivíduo, mas sua satisfação não pode ser resolvida exclusivamente no âmbito individual. É também uma necessidade da sociedade que se assegure em determinada medida a ordem social e se garanta uma ordem segura a todos os seus membros. As políticas sociais representam um dos instrumentos especializados para cumprir essa função (Villalobos, 2000, p. 58 *apud* Silveira, 2016, p.153).

A partir disso, podemos entender que as políticas sociais seriam inerentes às necessidades de homens e mulheres, e que por meio dela a sociedade se manteria em ordem, corroborando com o debate precedente. Mas o que o autor questiona, e nós também nesse

sentido seria: qual a intencionalidade do Estado ao demarcar tal conceituação em seus materiais de “especializações profissionais”? O que observamos é uma tentativa de negação das transformações societárias a partir da ordem capitalista, e uma tendência em fomentar estratégias para garantir o sucesso das políticas sociais em tempos de “diminuição do papel do Estado”, baseadas em responsabilização individual.

Entre os principais elementos analisados por Silveira (2016) a fim de embasar suas reflexões, estão as concepções de “risco e vulnerabilidade”, também amplamente analisadas por outros/as pesquisadores/as, por serem conceitos utilizados para definir públicos específicos e situações que demandam intervenção pública estatal. Vale ressaltar que anteriormente a análise de conceitos, o autor traz em sua tese, uma crítica a conjuntura política da forma que os documentos analisados iniciam seus prefácios, aludindo que cada manual ou normativa tende a sacramentar a defesa de um “Estado de bem-estar social”, sem qualquer exame ou avaliação histórica. A natureza dessa argumentação, segundo o autor, se dá pela intenção de propagar-se à política de assistência social como uma ampla rede de proteção e promoção social à população.

Neste momento, consideramos importante inserir de forma crítica, as implicações referentes aos conceitos que determinaram o público ao qual a PNAS se destina, embora seja uma política de caráter universalista. Segundo a PNAS (2004) o público alvo da assistência social é constituído por:

[...] **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 diferenciadas de sobrevivência que podem representar **risco pessoal e social** (PNAS, 2004, p.27, grifos nossos).

Ancorados em Silveira (2016), entendemos que risco e vulnerabilidade devem ser analisados enquanto pares conceituais, em uma relação de complementaridade, cujos conteúdos teóricos sinalizam a tentativa de encaminhar as práticas político-pedagógicas da assistência social para o terreno ideopolítico e técnico-operativo fomentado pelos organismos internacionais, conforme já destacamos. Assim, o autor discorre,

Avaliamos que as noções de “risco e vulnerabilidade social” correspondem a uma ponte de passagem para a absorção dessas inovações ideopolíticas no arcabouço teórico e técnico da assistência social. O deslocamento do centro de gravidade dessa política social para o “risco e a vulnerabilidade social” aparece como a via estratégica através da qual passam a orbitá-la as demais ideologias do social-liberalismo, em especial a questão da “igualdade de oportunidades”, o “enfoque das capacidades”, a visão de “capital social”, as noções de “empoderamento” e de “ativos sociais”. Todas

essas ideologias, por seu turno, se arranjam a partir da ressignificação da pobreza e do desenvolvimento operada pelos aparelhos hegemônicos e os intelectuais orgânicos da restauração do capital (Silveira, 2016, p. 196).

Neste sentido, o autor nos sugere que a teoria que envolve o conceito de risco, está para além de simplesmente definir o que seria propriamente este risco. Para o autor o debate sobre risco remete a um lugar de necessidade, na dimensão da assistência social, visto que a explicação de seu conceito produz uma lacuna categórica. Ainda em Silveira (2016), vemos que os estudos sobre o termo “risco”, avançaram amplamente a partir dos anos 1980, sendo integrado mais tardiamente ao debate sobre o papel dos sistemas de proteção social, em estudos atrelados ao Banco Mundial e suas estratégias. Assim, a noção de risco se assemelha a uma categoria que unifica todos os problemas sociais a uma só ordem, conforme diz:

Segundo as ideias divulgadas pelo Banco Mundial nos seus relatórios pós-2000, o processo de “globalização” e as intensas mudanças tecnológicas proporcionariam aos “países em desenvolvimento” vultosas oportunidades para o crescimento econômico, mas os exporia concomitantemente a maiores riscos, donde se justifica a agenda de reformas. O organismo financeiro propõe então uma reorientação no enfoque da ajuda àqueles países para proteger suas populações “pobres e vulneráveis”, reconhecendo que todos os indivíduos, famílias e comunidades encontram-se expostos a uma miríade de riscos, advindos de múltiplas fontes, tanto naturais, como terremotos, enchentes e doenças, quanto artificiais, ou seja, discriminação racial, cultural e sexual, desemprego, etc. No curso dessas ideias, se configura uma nova concepção acerca da política de proteção social, entendida agora como estratégia de manejo ou administração de riscos, envolvendo sua prevenção, atenuação e enfrentamento (Silveira, 2016, p.199).

Ainda na fundamentação de que o conceito de risco e vulnerabilidade devem ser analisados enquanto pares, conforme o autor, a vulnerabilidade social refere-se à incapacidade pessoal de enfrentar os riscos ou manobrar ativos para se proteger (Silveira, 2016, p. 200). Daí a ideia de que a política social é funcional na “gestão dos riscos”, promovendo igualdade de oportunidades e desenvolvimento de capacidades, por meio de investimento no empoderamento dos pobres. Nesse sentido, as noções de risco e vulnerabilidade social são abundantes na *teoria do desenvolvimento humano*.

A adoção dessas duas noções para a intervenção no trabalho social com famílias, terreno de nosso estudo, e posteriores metodologias de trabalho no SUAS, orientam pedagogicamente que as ações sejam conduzidas para reduzir fragilidades e capacitar “potencialidades” dos sujeitos. O desenvolvimento de capacidades prepara os sujeitos, não somente para resolver determinadas demandas de privações materiais, mas também para serem *resilientes* ao enfrentar os riscos sociais por conta de suas próprias capacidades de enfrentamento.

Em seus estudos, o autor ainda destaca que a apropriação da noção de empoderamento possui a intencionalidade de fortalecer a direção político-pedagógica em se alterar o papel das políticas sociais. Assim podemos traçar o seguinte trajeto dos risco e vulnerabilidade:

[...] partem do binômio categorial “risco/vulnerabilidade social”, inscritos nos primeiros documentos governamentais sem explícitas filiações teórico-políticas, e com alguma abertura a interpretações discordantes; e abraça o conceito de “capacidades humanas”, passando pelas noções de “ativos sociais” e “empoderamento”. Todos receitados e alardeados pelos organismos financeiros internacionais na fase de readequação da supremacia neoliberal (Silveira, 2016, p.207).

Portanto, o conceito de *empoderamento* se configura como fundamento de um modelo de ação, uma estratégia em meio ao processo de proteção social firmado pela política. Ainda segundo Silveira, a noção de vulnerabilidade se mostra como um instrumento que contribui para inscrever o *empoderamento como uma ferramenta de proteção social*²⁵. Dito isso, é assertivo dizer que faz -se necessário o esclarecimento do risco e vulnerabilidade no texto da PNAS, visto que os dois conceitos como sinônimos, geram confusão no seu emprego, e contribuem para o distanciamento cada vez maior de uma política pública de assistência social que seja capaz de enfrentar os dilemas latino-americano.

Com a inserção de uma concepção a partir destes conceitos na PNAS, vemos também que os sujeitos são convocados a administrarem sua vida, e seus ditos “fracassos” seriam consequências desta não aptidão em gerir as vulnerabilidades e riscos. As novas tendências da assistência social, também se expressam pelo desenvolvimento de capacidades em termos como *autonomia e protagonismo*. Vejamos:

Desse modo, a assistência social configura-se como **possibilidade** de reconhecimento público da **legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo**. A **proteção social** deve garantir as seguintes seguranças: **segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia)**; de acolhida; de convívio ou vivência familiar. A segurança de rendimentos não é uma compensação do valor do salário mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego (PNAS, 2004, p.31, grifos nossos).

O enfoque do conceito de autonomia e protagonismo, neste sentido de seguranças aprofundadas pela PNAS, a partir da proteção social, nos remete também a um enfoque de capacidade, que possui a intencionalidade de expressar um caráter *individualizante* (Silveira, 2016). Essa ideologia reproduz a racionalidade capitalista, direcionando o combate das

²⁵ Para aprofundamento sobre o tema, ver a tese de doutorado de Ivy Ana de Carvalho intitulada Para a crítica do empoderamento: a ideologia do indivíduo mônada social. Disponível em: https://sucupira- legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=7746764. Acesso em: 21 maio 2025.

desigualdades para dimensões comportamentais e psicossociais, sem considerar seus determinantes estruturais e históricos.

Nos deparamos portanto com uma nova requisição fomentada pela inserção destes conceitos na PNAS, tanto no sentido de mediações com os sujeitos, quanto dos trabalhadores desta política. Esta nova ideologia do desenvolvimento de capacidades, direciona a PNAS para um novo sentido de mediação, que também redefine para o Estado o enfrentamento da pobreza. Se a pobreza tornou-se multidimensional, conforme já tratamos aqui anteriormente, para o Estado deve ser possível que os sujeitos também se desenvolvam dentro de um sistema de “oportunidades” engendradas a partir da “nova atuação” da proteção social.

Nessa linha de raciocínio, podemos também pensar nos termos protagonismo, autonomia, rendimento e sobrevivência, atuando em complementaridade e também sem conceituação definida na própria PNAS, mas reproduzindo a ideologia do desenvolvimento de capacidades, em perspectiva ainda mais cruel. Se protagonismo e autonomia remetem a um caráter individualizante ou ao enfoque das capacidades humanas de se desenvolver, rendimento e sobrevivência se complementam na ideia de se produzir para sobreviver em uma lógica capitalista.

Portanto, o Estado deve auxiliar os sujeitos por meio da assistência social na redução de riscos e vulnerabilidades, mas a superação de ambos, fica essencialmente centrada na *capacidade individual*, sendo reafirmada deste modo que, a questão social (leia-se pobreza) não é uma reprodução do sistema capitalista, e sim, *falta de habilidade e capacidade de homens e mulheres usufruírem de sua autonomia e protagonismo*.

Assim, entendemos que este debate sobre os conceitos não se esgota em conhecer seus significados, mas, contrariamente, desvendá-los abre um leque de possibilidades para discutirmos as ideologias que se cruzam a partir deles. A principal ideologia difundida por meio destes conceitos, parte da negação de entender a pobreza como resultado da processualidade do modo de produção e reprodução do capital, já discutida aqui a priori, e que, portanto, cabe a PNAS “gerenciar” as situações de risco e vulnerabilidade.

A fim de fundamentar nossa perspectiva sobre a introdução e processualidade destes novos conceitos na PNAS, apresentamos os serviços socioassistenciais e como são divididos de acordo com os níveis de proteção: Proteção Social Básica (PSB); e Proteção Social Especial (PSE), subdividida em média complexidade e alta complexidade no Quadro 1 abaixo. Ressaltamos que destacamos apenas os serviços em que utiliza-se o PAF, objeto de estudo nesta pesquisa, a fim de orientar o trabalho social com famílias.

Quadro 1 – Serviços Socioassistenciais Tipificados (2014)

Serviço socioassistencial	Descrição	Público Alvo
Proteção Social Básica		
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 [...]. 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”.	“Famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, [...] e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social”.
Serviço de PSB no domicílio para pessoas com deficiência e idosos	“O serviço tem por finalidade a prevenção de agravos que possam provocar o rompimento de vínculos familiares e sociais dos usuários.”	“Pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situação de vulnerabilidade [...]. - Beneficiários do Benefício de Prestação Continuada; - Membros de famílias beneficiárias de programas de transferência de renda”
Proteção Social Especial - Média Complexidade		
Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)	“ <i>Serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. [...] para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social</i> ”	Famílias e indivíduos que vivenciam violações de direitos por diversos tipos de violência.
Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)	“O serviço tem por finalidade prover atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente. Deve contribuir para o acesso a direitos e para a ressignificação de valores na vida pessoal e social dos adolescentes e jovens.”	Adolescentes de 12 a 18 anos incompletos, ou jovens de 18 a 21 anos, em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade.
Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias	“Serviço para a oferta de atendimento especializado a famílias com pessoas com deficiência e idosos com algum grau de dependência, que tiveram suas limitações agravadas por violações de direitos.”(...) A ação da equipe será sempre pautada no reconhecimento do potencial da família e do cuidador, na aceitação e valorização da diversidade e na redução da sobrecarga do cuidador, decorrente da prestação de cuidados diários prolongados.”	Pessoas com deficiência e idosas com dependência, seus cuidadores e familiares.
Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua	Serviço ofertado para pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. Tem a finalidade de assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida.	Jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência.
Proteção Social Especial - Alta Complexidade		
Serviço de Acolhimento Institucional	Acolhimento em diferentes tipos de equipamentos, destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral.	Adultos e famílias, mulheres em situação de violência, jovens e adultos com deficiência, idosos.

Serviço de Acolhimento em República	Serviço que oferece proteção, apoio e moradia subsidiada a grupos de pessoas maiores de 18 anos em estado de abandono, situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e sem condições de moradia e autossustentação. <i>O atendimento deve apoiar a construção e o fortalecimento de vínculos comunitários, a integração e participação social e o desenvolvimento da autonomia das pessoas atendidas.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Jovens entre 18 e 21 anos após desligamento de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes ou em outra situação que demande este serviço. - Pessoas adultas com vivência de rua em fase de reinserção social, que estejam em processo de restabelecimento dos vínculos sociais e construção de autonomia. - idosos que tenham capacidade de gestão coletiva da moradia e condições de desenvolver, de forma independente, as atividades da vida diária, mesmo que requeiram o uso de equipamentos de autoajuda.
Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora	Serviço que organiza o acolhimento de crianças e adolescentes, afastados da família por medida de proteção, em residência de famílias acolhedoras cadastradas.	Crianças e adolescentes, inclusive aqueles com deficiência, aos quais foi aplicada medida de proteção, por motivo de abandono ou violação de direitos.

Fonte: Elaboração própria (Grifos nossos).

Demonstramos pelos serviços socioassistenciais tipificados, uma vez que os mesmos compõem a “estrutura de oportunidades”, com o objetivo de as famílias e/ou indivíduos não incidirem na situação do “risco social”, uma tendência de gestão de riscos, que tem como premissa a *promoção de igualdade de oportunidades e desenvolvimento de capacidades*.

A “estrutura de oportunidades” é associada à “regras e instituições formais e informais” (p. 178), ao “acesso a bens e serviços, na quantidade e qualidade necessária” (p. 178), à “[...] existência de recursos, bens e serviços que possam ser repassados à população, em quantidade e na forma adequada às necessidades personalizadas” (p. 185). Como essas condições de oferta não são homogêneas, a metodologia de trabalho com famílias “[...] consiste em atuar nas condições do contexto, na estrutura de oportunidades que o Estado, o mercado e a sociedade definem em dado contexto e em cada época” (p. 195). Metodologia essa baseada no “atendimento personalizado”, no “empoderamento” e no “ênfase nas capacidades” (Silveira, 2016, p.204).

Assim, podemos concluir que o modo como a PNAS tem se apropriado destes referenciais teóricos, e por que não dizer, as demais normativas e materiais pedagógicos originalmente pensados a partir dela, suscitaram o que o autor chama de “estrutura de oportunidades”. E esta estrutura, ao nosso ver, tem sido responsável pela reprodução da ideologia do familismo, da metodologia do “empoderamento”²⁶ individual ou grupal para “escapar da pobreza” numa dimensão psicossocial.

Em todos os serviços acima identificados a partir do documento Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, seja em qualquer dimensão das “proteções sociais”, observamos o dimensão subjetiva de atribuir a superação da pobreza multidimensional às

²⁶ Aqui o empoderamento figura como processo e resultado das políticas de proteção social, como fundamento de um modelo de ação, como conteúdo e estratégia central das mesmas. A noção de “vulnerabilidade” se mostra, assim, como instrumento conceitual para inscrever o “empoderamento” no centro da “proteção social”, como fundamento do seu modelo de ação e como seu resultado (Silveira, 2016, p.207).

questões psicossociais, ao empoderamento individual, e a construção de ativos sociais, conforme já afirmava Silveira (2016).

[...] Para tanto, “o fortalecimento dos ativos dos indivíduos e das famílias é a estratégia dominante”, envolvendo “aspectos e dimensões relacionais”, de “natureza psicossocial” e abrangendo “capacidades humanas”, “recursos imateriais (ideias, habilidades, saberes, etc.)”. (...)“Alterar condições de vulnerabilidade implica ampliar a base de ativos, fortalecer o repertório de respostas, expandir capacidades e fronteiras de pensamento e ação. Uma noção que permite expressar esse processo de fortalecimento de ativos é a de empoderamento” (Silveira, 2016, p.206).

Portanto, sem a intencionalidade de esgotar este debate, podemos dizer que a aproximação teórica em torno dos conceitos utilizados na PNAS, nos possibilita a compreender que ao centralizar sua formulação, orientações e direcionamentos em determinações que negam o contexto capitalista e sua forma de se reproduzir. O resultado disso seria a naturalização das contradições sociais, o baixo investimento na política, considerando que o enfoque no desenvolvimento dos sujeitos, e a legitimação da pobreza como um elemento externo e avesso às condições capitalistas. Dinâmicas que alimentam a processualidade histórica do familismo na realidade brasileira.

Partindo dos fundamentos e reflexões construídas até o momento, abordaremos no próximo capítulo a direção política pedagógica predominante da política de assistência social no estado de Minas Gerais, considerando a particularidade familista, a ascensão da extrema direita, e como os desdobramentos provenientes destes têm afetado a oferta da política pública em questão, através do trabalho social com famílias.

2. A PARTICULARIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MINAS GERAIS

A formação do Estado moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema. (Mészáros, 2002, p.106)

Partindo do pressuposto que o trabalho social com famílias é uma metodologia de intervenção atrelada ao familismo, discutiremos aqui a dimensão política em que foi elaborado o documento Orientações Técnicas sobre Ações do Trabalho Social com Famílias e o Plano de Acompanhamento Familiar (PAF). Nosso objeto de pesquisa foi elaborado a partir de uma prerrogativa do governo do estado de Minas Gerais, que conceitua a proteção social a partir da PNAS, estabelecendo que a mesma se concretiza por meio das diversas seguranças sociais²⁷ estabelecidas pela Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB/SUAS. Conforme detalhado no artigo 4º da NOB/SUAS (2012), às seguranças oferecidas pelo SUAS são multifacetadas e desempenham um papel crucial na construção de uma rede de proteção social abrangente.

Este capítulo está estruturado em 3 tópicos, sendo eles: a configuração do atual governo em Minas, e suas particularidades de atuação frente a política pública de assistência social e a estruturação do SUAS no estado.

²⁷ As seguranças afiançadas pelo SUAS, a partir da Norma Operacional Básica dizem respeito à: acolhida, renda, convívio ou ou vivência familiar, comunitária e social, apoio e auxílio.

2.1. Aproximações ao território mineiro

A sede do poder executivo de Minas Gerais fica localizada na capital, Belo Horizonte, na Cidade Administrativa Presidente Tancredo de Almeida Neves²⁸, onde também se localiza a Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDESE) do estado. De acordo com os dados do censo pelo IBGE (2022), o estado de Minas possui 20.539.989 de pessoas, sendo o segundo maior em número de habitantes do país. O território de Minas Gerais se divide em 853 *municípios*, sendo Belo Horizonte a capital do estado que se destaca como a cidade mais populosa, com 2,3 milhões de habitantes. O estado possui uma densidade demográfica de 35,02 habitantes por km², com um rendimento mensal domiciliar per capita de R\$1.918.

A organização geográfica do estado compreende 12 mesorregiões e seus respectivos municípios, sendo elas:

Quadro 2 – Mesorregiões de Minas Gerais

Região	Desenvolvimento
Campo das Vertentes	Região que apresenta como base econômica a pecuária, por mais que ainda existam atividades industriais na região, principalmente em Barbacena e Lavras, que comportam empresas do segmento de cimento, minerais não metálicos, autopeças, alimentício e calçados. O turismo é crescente na região, principalmente nas cidades de São João Del Rei e Tiradentes, que recebem quantidades crescentes de turistas atraídos pela riqueza histórica e arquitetônica dessas cidades do período colonial brasileiro. Outro ponto importante para atrair o turismo para a região são as atrações culturais e o ecoturismo.
Central Mineira	Essa região é responsável pela maior parte do minério de ferro extraído em Minas Gerais, sendo explorado por grandes empresas, como a Vale S/A e a CSN. Existem, também, outros minerais metálicos e não metálicos que são explorados e processados na região. Nesse grupo, podem-se identificar empresas como a produtora de ouro AngloGold Ashanti, as cimenteiras Brennand Cimentos, Cimentos Liz e Lafarge-Holcim, a produtora de cal Mineração Lapa Vermelha e a RHI Magnesita, produtora de refratários.
Metropolitana de Belo Horizonte	A Região Metropolitana de Belo Horizonte tem destaque no setor de serviços, o que decorre do fato de Belo Horizonte ser a capital do estado e o maior centro comercial, financeiro, educacional e médico do estado. A abundância de matérias-primas na área possibilitou o surgimento e o crescimento de um parque metalúrgico expressivo no entorno de Belo Horizonte, com muitas indústrias voltadas à produção de ferroligas, peças fundidas, aço, bens de capital e produtos diversos, somados ao segundo maior polo automotivo do Brasil.
Noroeste de Minas	O Noroeste de Minas apresenta grande vigor no que diz respeito ao agronegócio. A região apresenta o maior potencial de expansão das atividades agrícolas e pecuárias de todo o estado. Sobre o setor industrial, as principais empresas são do ramo da agroindústria e da extração mineral, focada no ouro e no zinco. Algumas delas são a WD Agroindustrial, Bioenergética Vale do Paracatu, Cooperativa Agropecuária de Unai Ltda., Cooperativa Agropecuária Vale do Paracatu Ltda., Kinross Gold e Nexa Resources.

²⁸ Inaugurada em 4 de março de 2010, é a sede oficial do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. Localizado na região Norte de Belo Horizonte, foi construída em uma área de 804 mil metros quadrados, onde existia a sede do Hipódromo Serra Verde, que pertencia ao Jôquei Clube de Minas Gerais. O projeto arquitetônico é de Oscar Niemeyer, o mesmo que projetou, a pedido do então prefeito Juscelino Kubitschek, o Conjunto Arquitetônico da Pampulha na década de 1940. A obra, concluída em fevereiro de 2010, foi custeada pela Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (Codemig).

Norte de Minas	A região Norte apresenta extensas áreas cobertas por pastagens destinadas à criação de gado, sendo um setor importante para a região. Há também grandes plantações de florestas para produção de carvão vegetal, além de um grande polo de produção de frutas, graças ao Rio São Francisco e seus afluentes que cortam a região.
Oeste de Minas	O ponto forte da Região Oeste de Minas são os Arranjos Produtivos Locais (APL's). O mais relevante deles é composto por cerca de 1200 empresas situadas principalmente no município de Nova Serrana e seus arredores. O APL de Nova Serrana é o principal pólo calçadista mineiro e um dos três principais do país e é formado, basicamente, por micro e pequenas empresas. Algumas das maiores empresas do Oeste de Minas pertencem ao APL de fundição – situadas em Divinópolis, Itaúna e Cláudio – e a outros setores integrantes da indústria metalúrgica. Nos municípios circunvizinhos a Arcos, a indústria extrativa mineral é voltada, principalmente, à exploração de calcário, de grande importância para a economia regional.
Sul de Minas	O Sul de Minas é a principal região produtora de itens agropecuários do estado, contribuindo com mais de 20% para a geração do PIB desse setor em Minas Gerais. A produção de café é a atividade agrícola mais importante. A região é responsável por cerca de 25 % de toda a produção brasileira dessa commodity. A região beneficia-se do fato de ser localizada entre as três principais metrópoles brasileiras, Belo Horizonte, São Paulo e Rio de Janeiro.
Triângulo Mineiro	O Triângulo Mineiro destaca-se por ser o maior produtor de cereais do estado e tem grande força no setor sucroalcooleiro, processando a maioria da produção de açúcar e álcool do estado. Além disso, o Triângulo conta com o maior rebanho bovino do estado e a segunda maior colheita de café. O principal polo produtor de fertilizantes fosfatados do Brasil localiza-se, também, no Triângulo, especialmente em Uberaba.
Vale do Jequitinhonha	O Vale apresenta grandes oportunidades no setor de extração mineral, exploradas pela Cia. Nacional de Grafite e de Lítio por meio da Campanha Brasileira de Lítio (CBL). Embora haja aproveitamento já em curso do lítio pela CBL, as reservas do mineral existentes na área revelam potenciais para melhor exploração. O Vale do Jequitinhonha apresenta a maior concentração de núcleos de agricultura familiar do estado, comportando cerca de 78 mil agricultores, o que equivale a 9% da produção do estado.
Vale do Mucuri	O território do Mucuri ocupa uma área de 23,2 mil km ² , com 27 municípios e população de 370 mil pessoas. O rio Mucuri é componente das bacias hidrográficas dos rios Doce, São Mateus, Itanhém, Jequitinhonha, Peruípe, Itaúnas e alcança 60% dos municípios da região.
Vale do Rio Doce	As principais empresas instaladas no estado ficam na região, como a siderúrgica Usiminas, a Aperam South América e a Celulose Nipo-Brasileira S/A (Cenibra). A grande disponibilidade de insumos siderúrgicos é um importante fator para o adensamento da cadeia produtiva da metalurgia e este contexto propicia a aplicação de grandes avanços, aperfeiçoando o setor.
Zona da Mata	Os segmentos industriais mais representativos da região são metalúrgico, têxtil e confecções, moveleiro e alimentício. A indústria da Zona da Mata se desenvolveu a partir da instalação de fábricas de fiação e tecelagem. Atualmente, a cadeia têxtil e de confecções continua a exercer importância para muitos municípios da região. Quanto à cadeia metalúrgica, incluindo material de transportes, a Zona da Mata conta com grandes unidades produtivas das empresas Votorantim Metais Zinco, ArcelorMittal Brasil, Codeme Engenharia S/A, Dow Corning Silício do Brasil S/A, além da unidade da montadora Mercedes Benz, em Juiz de Fora

Fonte: Associação Comercial e Empresarial de Minas (ACMINAS) 2024.

O estado é detentor da terceira maior economia do Brasil, com estimativa preliminar do Produto Interno Bruto (PIB) no total de R\$1,06 trilhão²⁹, no ano de 2024, o que é 9,5% da renda brasileira, sendo que a principal atividade econômica concentra-se na indústria extrativa

²⁹ Dados extraídos do site oficial da Fundação João Pinheiro, responsável oficial no estado pelo monitoramento e avaliação de dados governamentais.

mineral. Estima-se que mais de 50% da produção brasileira de minério de ferro esteja localizada em Minas, além de 29% dos demais minérios serem extraídos do solo mineiro.

Ainda relativo à economia de Minas Gerais, as exportações registradas entre janeiro e outubro do ano de 2024 cresceram 5,5% em comparação ao mesmo período de 2023, segundo dados extraídos da Fundação João Pinheiro (FJP). Esse movimento comercial registrou um superávit de US\$21 bilhões de janeiro a outubro deste mesmo ano. Considerando os dados divulgados pela Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (Secex/Mdic), as exportações do estado de Minas concentram-se em minério de ferro e café, juntos esses produtos representam 50% da pauta mineira, sendo os principais destinos de exportações a China e os Estados Unidos em 2024.

Ainda segundo a Secex/Mdic, na comparação de outubro de 2024 com outubro de 2023, as importações mineiras de veículos automóveis recuaram 13,1% e as de adubos (fertilizantes), 3,5%. Por outro lado, as importações de máquinas e equipamentos mecânicos avançaram 46,3%; de máquinas e aparelhos elétricos, 7,1%; e de produtos químicos orgânicos, 1,2%. Esses cinco produtos alcançaram mais de 50% do valor total das importações do estado no período. China e Argentina foram as principais origens das importações em outubro, com participação de 29,2% e 9,5%, respectivamente.

Estes dados demonstram o grande movimento do capital no estado, com destaque para a mineração, que historicamente compõem a economia mineira. No início do século XVIII, a região de Minas Gerais se tornou um importante centro econômico para Portugal, por meio da extração de ouro e pedras preciosas. Com a queda desta produção, a exploração mais rígida de impostos, com o objetivo de enriquecer Portugal, provocou o movimento político mais conhecido na história de Minas - *a Inconfidência Mineira*.

A economia de mineração do estado, de certa forma, atrasou o desenvolvimento de certas atividades econômicas de exportação. A economia continuou por muitos anos baseada nas produções nas grandes fazendas, e este cenário foi se modificando a partir do advento da produção e exportação do café. Esta atividade se tornou um agente indutor do povoamento e desenvolvimento da infra estrutura para o processo de industrialização no estado.

A origem da industrialização em Minas Gerais, forçada pelo movimento capitalista, remonta do século XIX, conforme Paula (2001). As atividades industriais que se destacaram nesse período foram: a mineração aurífera, a siderurgia, e a indústria têxtil, ainda que operando com baixo nível tecnológico. Convém destacar, ainda a partir do autor, que a

siderurgia comercial em Minas Gerais, contou em seu processo de desenvolvimento com a mão de obra escrava³⁰ ao longo de todo o século XIX.

Com a abolição da escravidão e a chegada das ferrovias no final do século XIX, estas indústrias citadas irão desacelerar, e a economia cafeeira será a responsável pelo desenvolvimento das regiões de Minas. As regiões que compõem atualmente o estado se desenvolveram economicamente em uma linha diferente de tempo, conferindo a Minas uma história de industrialização desarticulada e descontínua dos demais estados. O processo de industrialização do Estado ganhou força a partir da década de 1940 e foi estimulado a partir do governo de Juscelino Kubitschek, que deu maior atenção à infraestrutura espacial essencial para a atração de novas indústrias para a região.

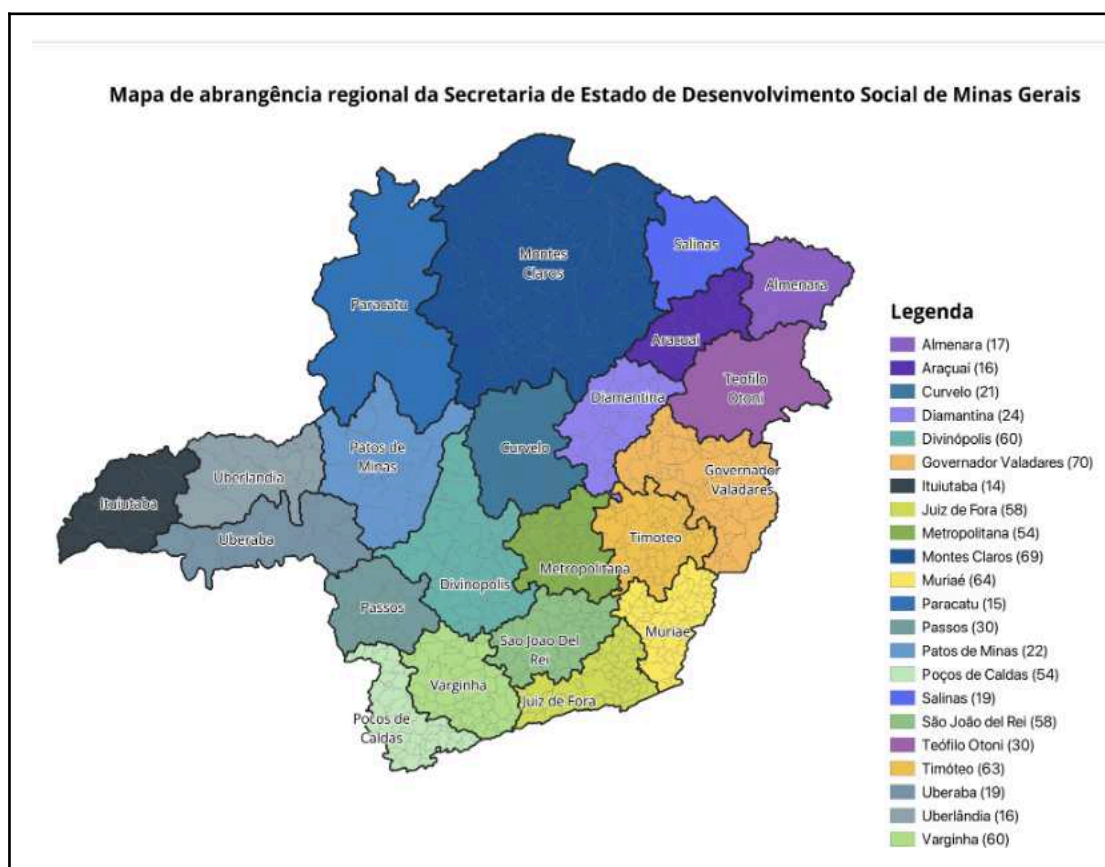
Atualmente, o estado é considerado um dos mais industrializados do Brasil, e possui a maior malha rodoviária do país, equivalente a cerca de 16% do somatório de rodovias estaduais, federais e municipais de toda a malha viária existente. Ainda apresenta uma localização geográfica estratégica em relação aos seus vizinhos, tornando-se um grande corredor que conecta diversas regiões do país, fazendo divisa com São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Goiás e Mato Grosso do Sul, além de apresentar uma proximidade com o Distrito Federal.

Em contrapartida, o estado de Minas também apresenta elevados índices de pobreza, desigualdades sociais e incidência de violações. Dados gerados pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, através do Índice de Pobreza Multidimensional do Estado (IPM Minas), sugerem que 3,5 milhões de mineiros, 16,4% da população estadual, estão em situação de pobreza monetária, com renda mensal abaixo de R\$ 218; e 1,4 milhão, 6,7% dos habitantes do Estado, em pobreza multidimensional, com algum grau de vulnerabilidade social, no ano de 2024. Sobre a perspectiva do mercado de trabalho, os índices do IPM apontam que no segundo semestre de 2024, o total de pessoas sem trabalho formal somavam 27,2% da população, enquanto o trabalho formal correspondia a 20,4% da população.

³⁰ A siderurgia comercial de Minas Gerais no século XIX caracterizou-se como uma indústria manufatureira. O próprio processo de fundir ferro exigia uma quantidade de mão-de-obra que ultrapassasse os limites da oficina artesanal. Ao mesmo tempo, essa indústria empenhou uma nítida separação de tarefas individuais, que é a essência da divisão técnica do trabalho. Também é preciso levar em conta que, na maioria das vezes, as fundições eram organizadas com base na separação entre capital e trabalho, isto é, a mão-de-obra não possuía os seus meios de produção. Todavia, na manufatura clássica essa mão-de-obra seria assalariada – no caso da siderurgia mineira dos oitocentos, o braço escravo constituiu-se francamente majoritário. Como uma indústria inserida num regime escravista, a siderurgia mineira dependeu em grande medida da mão-de-obra escrava ao longo de todo o século XIX. A importância do mancipio nesta atividade leva-nos a perceber que existiam entre os cativos bons conhecimentos na arte de fundir ferro, constituindo-se assim em mão-de-obra “especializada”. O papel do escravo será, ao mesmo tempo, catalisador e bloqueador no avanço da siderurgia mineira da época (Paula, 2001, p.135).

A estrutura governamental de Minas Gerais é organizada a partir do Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo o atual governador Romeu Zema Neto. A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese) é a responsável pela política de assistência social no estado, e conta com 22 Diretorias Regionais de Desenvolvimento Social, que atuam como unidades territoriais de representação da Sedese em diferentes regiões do estado.

Figura 2- Diretorias regionais da Sedese



Fonte: Sedese/MG

Essas unidades têm a responsabilidade de prestar apoio técnico aos municípios, acompanhar e executar as ações da Sedese e promover a integração das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento social. De acordo com o Decreto nº 48.660/2023, a Sedese tem como competência formular, planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado relativas à :

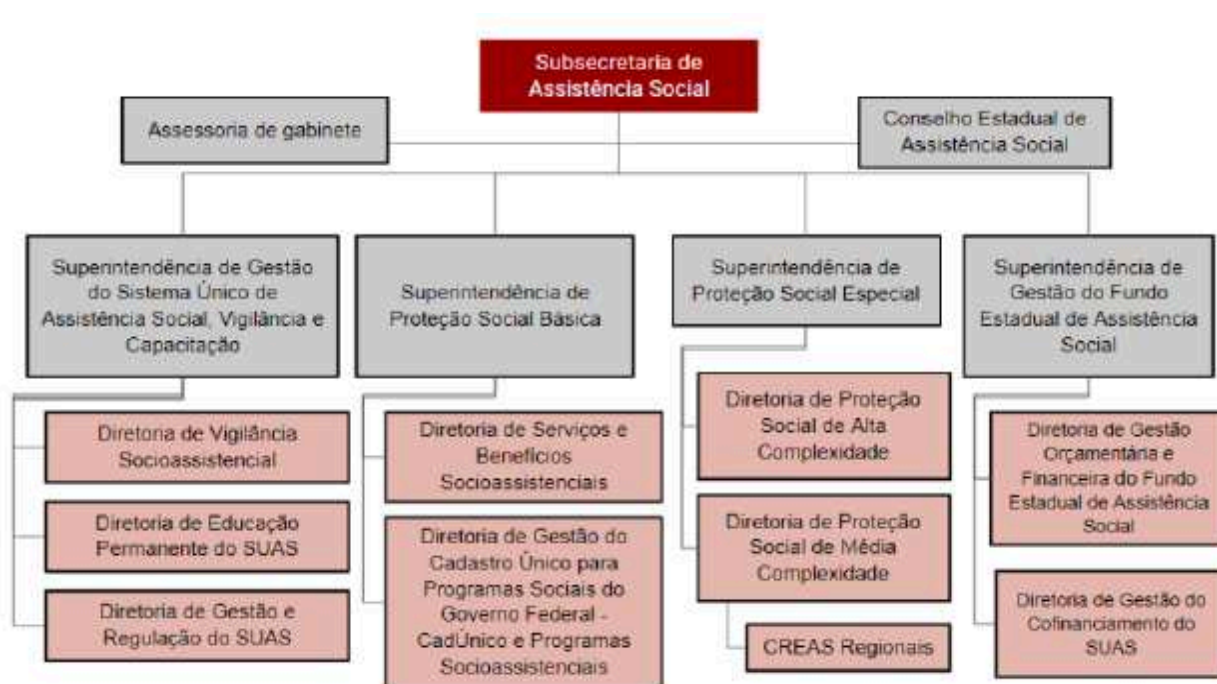
- coordenação da política de assistência social e sua regionalização, inclusive no que tange às medidas socioeducativas em meio aberto;
- ao fomento das políticas públicas de inclusão produtiva, trabalho, emprego e renda;
- à promoção de políticas de enfrentamento à pobreza no campo;

- à proteção, à defesa e à reparação dos direitos humanos de públicos específicos, entre os quais lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais – população LGBTQIA+, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, mulheres, migrantes, idosos, pessoas ameaçadas de morte, população em situação de rua e outros grupos historicamente discriminados;
- à educação em direitos humanos;
- à proteção de vítimas e pessoas ameaçadas;
- à promoção de ações afirmativas e ao enfrentamento da discriminação racial contra a população negra, indígena, quilombola e de comunidades tradicionais;
- ao enfrentamento da violência e à promoção da autonomia das mulheres;
- ao enfrentamento da violência e à inclusão social e produtiva da população jovem;
- à ampliação da participação popular e ao fortalecimento de instrumentos de democracia direta e participativa;
- às políticas transversais de governo relativas à igualdade entre mulheres e homens e ao combate às violências, aos preconceitos de origem, raça, cor, sexo e idade e a qualquer outra forma de discriminação;
- à promoção do esporte, da atividade física e do lazer;
- à formulação e à promoção de planos, programas e projetos que compõem a política de habitação;
- à elaboração, à execução e à coordenação da política de atendimento às medidas socioeducativas de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade, visando a proporcionar ao adolescente em cumprimento dessas medidas meios efetivos para sua ressocialização;
- às ações voltadas para o desenvolvimento socioeconômico do Norte e Nordeste do Estado, notadamente às que visem à redução de desigualdades sociais e ao enfrentamento da pobreza;
- à representação do governo no Comitê Regional de Articulação dos Órgãos e Entidades Federais da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene e nos demais agentes de fomento da região;
- à articulação e à integração dos órgãos e das entidades da Administração Pública para garantir a formulação, a implementação e o monitoramento da política estadual de segurança alimentar e nutricional, tendo como instrumento de gestão o Plano de Segurança Alimentar;

- ao monitoramento, à mediação e à resolução de conflitos sociais, em apoio à Secretaria de Estado de Casa Civil – SCC.

Para cumprir estas competências de gestão, possui a seguinte estrutura organizacional, conforme fluxograma abaixo:

Figura 3 – Fluxograma organizacional Subsecretaria de Assistência Social



Fonte: Relatório de Gestão Estadual Anual Suas de Minas Gerais -2023.

O SUAS nos municípios mineiros também se classificam em em 03 níveis de gestão³¹, sendo inicial, básica e plena, incluindo também outras duas instâncias de pactuação: a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e as Comissões Intergestores Bipartite (CIBs). De acordo com a Diretoria de Gestão e Regulação do SUAS (DGSUAS), subordinada a Sedese, em Minas a classificação dos municípios do estado de Minas Gerais quanto aos níveis de

³¹ A gestão inicial fica por conta dos municípios que atendam a requisitos mínimos, como a existência e funcionamento de conselho, fundo e planos municipais de assistência social, além da execução das ações da Proteção Social Básica com recursos próprios. No nível básico, o município assume, com autonomia, a gestão da proteção social básica. No nível pleno, ele passa à gestão total das ações socioassistenciais (NOB- SUAS, 2012).

gestão obedecia a NOB/2005, que estabelecia responsabilidades, incentivos e requisitos para adesão e habilitação dos municípios no SUAS nos níveis de gestão inicial, básica e plena.

A gestão inicial ficava por conta dos municípios que atendiam a requisitos mínimos, como a existência e funcionamento de Conselho, Fundo e Planos Municipais de Assistência Social. No nível básico, o município assumia, de forma autônoma, a gestão da Proteção Social Básica. No nível pleno, o município apresentava a gestão total das ações socioassistenciais de Proteção Social Básica e Especial.

Com a publicação da Norma Operacional Básica do SUAS em 2012, aprovada pela Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012, houve o esgotamento do modelo de adesão ao SUAS como instrumento de indução, reconhecendo-se novos instrumentos de gestão, mediante a pactuação de responsabilidades e metas entre os entes federados. Foi instituído, assim, no artigo 23 da NOBSUAS/2012, o Pacto de Aprimoramento da Gestão, como instrumento de adesão ao SUAS, com prioridades, indicadores e metas pactuadas de quatro em quatro anos, nas Comissões Intergestores e com revisão anual.

Conforme estabelece o seu artigo 32 da NOBSUAS/2012, o planejamento para alcance das metas de aprimoramento do SUAS, será realizado por meio de ferramenta informatizada, a ser disponibilizada pela União. A Comissão Intergestores Tripartite - CIT, através da Resolução CIT nº 13, de 04 de julho de 2013, definiu prioridades e metas para a gestão municipal no âmbito do Pacto de Aprimoramento de Gestão para o quadriênio 2014/2017, sendo que depois desse período não houve nova pactuação de prioridades e metas para os municípios pela CIT.

A NOBSUAS/2012 ainda estabelece que, além do Pacto de Aprimoramento, a partir de então, os níveis de gestão seriam definidos com base no Índice de Desenvolvimento do SUAS (IDSUAS), composto por um conjunto de indicadores mensurados a partir da apuração de informações do Censo SUAS e demais sistemas da Rede SUAS, refletindo o estágio do SUAS em cada âmbito. No entanto, apesar de estarem em desuso os critérios de habilitação praticados anteriormente à NOB SUAS 2012, até a presente data, não foi pactuada nas instâncias do SUAS e nem disponibilizada pela União a ferramenta informatizada ou critérios para apuração do Índice de Desenvolvimento do SUAS - IDSUAS³², para mensurar o estágio do nível de gestão dos municípios em nível nacional.

De acordo com o Relatório de Gestão Estadual Anual Suas de Minas Gerais, emitido em 2023, as principais normativas em âmbito nacional e as Leis e Decretos estaduais que compõem o arcabouço legal da Política de Assistência Social em Minas Gerais são:

³² Para maior aproximação do IDSUAS, recomenda-se a leitura da NOB-SUAS(2012).

Quadro 3 – Marcos Legais do SUAS em Minas Gerais

Lei Federal nº 8.742/1993	Lei Orgânica da Assistência Social – Loas que dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências.
Lei Estadual nº 12.262/1996	Dispõe sobre a Política Estadual de Assistência Social, cria Conselho Estadual de Assistência Social – Ceas e dá outras providências.
Lei Estadual nº 12.227/1996	Cria o Fundo Estadual de Assistência Social – Feas – e dá outras providências.
Decreto Estadual 38.342/1996	Aprova o Regulamento do Fundo Estadual de Assistência Social – Feas – criado pela Lei nº 12.227, de 02 de julho de 1996.
Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 145/2004	Aprova a Política Nacional de Assistência Social – PNAS
Resolução do Conselho Nacional Assistência Social nº 269/2006	Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/Suas.
Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 33/2012	Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-Suas/2012.
Decreto Estadual nº 48.269/2021	Dispõe sobre as transferências de recursos financeiros fundo a fundo do Fundo Estadual de Assistência Social ao Fundo Municipal de Assistência Social, para a realização das ações de assistência social, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, e as prestações de contas dos recursos transferidos.
Decreto Estadual nº 48.322/2021	Regulamenta o Conselho Estadual de Assistência Social
Lei Estadual nº 24.313, de 28/04/2023	Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências.
Decreto Estadual nº 48.660/2023	Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social.

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório de Gestão Estadual Anual Suas de Minas Gerais - 2023.

Assim, os dados apresentados até aqui, inicialmente trazem algumas particularidades do território de Minas Gerais, de forma a aproximar o território no qual o SUAS em Minas Gerais tem atuado sob a gestão da ‘era Zema’.

2.2 O Estado de Minas Gerais e o Governo Zema: *governo diferente, estado eficiente?*

Contextualizando a conjuntura ideológica em que foi produzido nosso objeto de análise, é importante assinalar que o atual governo do estado de Minas Gerais, está vinculado à ideologia da extrema direita. Consequências desta vinculação podem ser vistas em casos recentes de privatizações de serviços públicos, e os baixos investimentos de recursos à política de assistência social no estado. A fim de contextualizar a implementação do financiamento do SUAS em Minas, buscamos dados dos últimos 10 anos sobre o orçamento destinado para a política estadual de assistência social.

Quadro 4 – Relação do financiamento da política de assistência social no estado

Lei Orgânica Anual do estado de Minas Gerais	
Ano	Despesa fixada no Fundo Estadual de Assistência Social
2015	R\$ 68.014.001
2016	R\$ 100.369.741
2017	R\$ 92.823.086
2018	R\$ 83.014.212
2019	R\$ 80.792.838
2020	R\$ 78.995.750
2021	R\$ 98.606.043
2022	R\$ 86.898.130
2023	R\$ 99.388.083
2024	R\$ 107.812.327
2025	R\$ 178.311.423

Fonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais

Numa análise mais aparente, os dados do financiamento da assistência social no estado podem nos levar à afirmação que o Governo Zema aumentou o financiamento e se comprometeu com a assistência social no Estado. No entanto, os valores não são capazes de revelar a reorganização feita na assistência social e as estratégias realizadas que justifiquem o aumento dos valores.

Notamos portanto, um crescimento acerca do financiamento nos últimos 10 anos relativos ao investimento no estado, contudo é importante ressaltar que esse aumento nos valores de repasse financeiro, não vão significar um avanço no acesso à equidade e justiça social para os usuários do SUAS no estado, conforme demonstraremos a seguir. Defensor de um estado mínimo, o Governo Zema tem apregoado um desmonte de serviços públicos, atribuindo suas responsabilidades aos sujeitos. Abaixo listamos alguns documentos que corroboram com esta prerrogativa.

No que se refere à Política Estadual de Assistência Social, uma das principais estratégias de apoiar financeiramente os municípios mineiros no aprimoramento do SUAS é o Piso Mineiro de Assistência Social estabelecido conforme Decreto Estadual nº 48.269, de

20/09/2021. O Piso Mineiro de Assistência Social, consiste no cofinanciamento estadual de recursos aos municípios mineiros, destinado ao custeio de serviços socioassistenciais de caráter continuado e benefícios eventuais.

De acordo com Resolução SEDESE nº 84, 16 de outubro de 2024, que regulamenta o repasse do piso mineiro de Assistência Social Fixo aos municípios, o cálculo do valor da parcela mensal para cada município observará os seguintes critérios:

I - multiplicação do número de famílias de baixa renda com cadastro atualizado nos últimos dois anos na base do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico do município pelo valor de R\$ 4,28 (quatro reais e vinte e oito centavos);

II - parcela mensal mínima de R\$5.000,00 (cinco mil reais).

III - a base do CadÚnico utilizada para o cálculo da atualização será a do mês de fevereiro de 2024.

Desta forma, o governo de Minas considera que este repasse representa na história da política de assistência social no estado, uma atenção especial voltada ao enfrentamento da pobreza territorial nos municípios, por meio do Piso Mineiro. Alinhada à PEAS, está o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), que estabelece medidas emergenciais e necessárias à recuperação fiscal do Estado, definindo objetivos, metas e diretrizes. O PMDI 2019-2030, prevê “as principais diretrizes de longo prazo para a atuação do governo e serve de referência para a elaboração dos planos de médio e curto prazos e para planos setoriais e políticas públicas específicas, tornando-se assim, peça fundamental de planejamento do Estado” (ALMG, 2024).

Vejamos alguns trechos deste documento, a fim de caracterizar a assistência social na atual gestão estadual:

Figura 4 – Amostra dos Princípios PMDI - 2019-2030

PMDI 2019-2030 – Visão de Futuro: Orgulho de ser mineiro	
Princípios	
I - Foco nos resultados e não nos meios	
II - O cidadão é quem gera riqueza e não o Estado	
III - Estímulo à concorrência, garantia e proteção de propriedade e patrimônio	
IV - Equilíbrio Fiscal como base na redução e controle das despesas e redução da tributação a longo prazo	
V - Descentralização de decisão e delegação de funções a terceiros	
VI - Desburocratização dos processos em geral	
VII - Simplificar e dar mais eficiência, clareza e objetividade nas ações, acompanhando a efetividade das mesmas	
VIII - Integração entre áreas e órgãos, por meio de ações e informações transparentes e compartilhadas	
IX - O servidor e o cidadão são autônomos, responsáveis e responsabilizáveis por seus atos	
X - Meritocracia	

Fonte: Projeto de Lei nº 1.165/2019, que atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI.

Fonte: PMDI 2019-2030

Inicialmente, podemos vislumbrar nesta amostra a linguagem liberal, familista, direitista e reducionista, elegendo a meritocracia como um dos princípios governamentais. Outro princípio que imprescindivelmente devemos enfatizar é o de colocar o cidadão mineiro como responsável por gerar riqueza, sem contudo, especificar os meios para tal. Na verdade, ao afirmar que não é o Estado, compreendemos que há uma indicação que o Estado não deveria assegurar proteção dos indivíduos. O que se revela na defesa da propriedade, do estímulo à concorrência, bem como na redução e controle das despesas, cujos impactos já sabemos sobre quem recai. Assim, em nossa análise podemos dizer que essa premissa está determinada pelos princípios da direita e extrema direita, ancorados na naturalização da sociedade capitalista.

Em seguida temos os objetivos estratégicos, onde é possível identificar também o enfoque de conceitos trabalhados no capítulo anterior, com destaque para a facilitação do empreendedorismo individual, revelando assim traços capitalistas entre os objetivos de governo. Outro ponto importante a se destacar diz respeito ao objetivo de reduzir a vulnerabilidade através da *promoção de autonomia*.

Figura 5 – Amostra dos objetivos PMDI 2019 - 2030

PMDI 2019-2030 – Visão de Futuro: Orgulho de ser mineiro

Objetivos Estratégicos	Bandeiras			
	Governo eficiente e inovador a serviço das pessoas	Governo focado em suas responsabilidades essenciais	Economia mineira como protagonista no desenvolvimento econômico e tecnológico	Governo com alto grau de investimento reconhecido pelas instituições de risco pela excelência na gestão fiscal sustentável
1 - Ser um estado simples, eficiente, transparente e inovador	X			
2 - Aumentar a segurança e a sensação de segurança	X	X		
3 - Proporcionar acesso a serviços de saúde de qualidade		X		
4 - Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas	X			
5 - Ser referência em qualidade, eficiência e oportunidade em ensino		X		
6 - Reduzir a vulnerabilidade promovendo a trajetória para a autonomia	X			
7 - Desestatizar e estabelecer parcerias com o setor privado			X	X
8 - Recuperar o equilíbrio econômico-financeiro do Estado				X
9 - Ser o melhor destino turístico e cultural do Brasil	X			
10 - Ser o estado mais competitivo e mais fácil de se empreender no Brasil, em agronegócio, indústria e serviços, propiciando ambiente para maior geração de emprego e renda	X		X	

Fonte: Projeto de Lei nº 1.165/2019, que atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI.

Fonte: PMDI 2019-2030.

Sendo a autonomia um forte ponto em destaque no governo atual do estado, podemos vinculá-la ao décimo objetivo do PMDI em destaque na figura 3 onde existe a premissa de

tornar Minas Gerais o estado do empreendedorismo. Ao nosso ver, toda a análise sobre os objetivos políticos no estado perpassa também pela crise estrutural do capitalismo que abrange o setor de serviços públicos, capturado pelo incentivo ideológico ao empreendedorismo. O avanço destas ideologias, desenvolvidas em parcerias com instituições financeiras, como já discutimos a priori, representam a característica mais latente das determinações históricas do capital no desenvolvimento das políticas públicas.

Portanto, a política de assistência social em Minas Gerais também tem sido atravessada ideologicamente pelos objetivos estratégicos da reprodução do capital, quando fomenta por meio de suas normativas e orientações o desenvolvimento da autonomia dos usuários por meio do desenvolvimento de suas capacidades. Exemplo disso, podemos citar os seguintes programas ativos no estado por meio da SEDESE:

1. Percursos Gerais: Trajetória para a Autonomia: É um programa intersetorial que tem como objetivo a redução das vulnerabilidades sociais e promoção da autonomia das famílias pobres e extremamente pobres de municípios rurais do estado de Minas Gerais. O programa se desenvolve por meio do apoio técnico da Sedese aos municípios, e acompanhamento familiar decorrente de ações integradas que respondam aos desafios locais, tendo como foco o fomento à inclusão produtiva.
2. Plano Estadual de Economia Popular Solidária: Busca consolidar a política pública de Economia Popular Solidária no Estado de Minas Gerais, criando marcos regulatórios específicos e fortalecendo mecanismos de gestão e participação social. Por sua vez, economia solidária é um conjunto de atividades econômicas de produção, venda, troca, compra e finanças, organizadas coletivamente por trabalhadores e trabalhadoras no formato de autogestão e participação democrática de todo grupo nas decisões da gestão. Isto porque o objetivo não são os resultados financeiros, mas sim a busca do desenvolvimento humano, mantendo em harmonia o social, o político e o econômico. Portanto, na economia solidária o trabalho não tem patrão, nem empregado. Todos são responsáveis pelo empreendimento, decidem em conjunto e se beneficiam igualmente, promovendo o bem comum.
3. Empreenda Jovem: É uma iniciativa do Governo de Minas Gerais com o objetivo de ofertar vagas em cursos de qualificação profissional para a formação e desenvolvimento de competências e habilidades relacionadas ao Empreendedorismo.

Observa-se desta forma que a vinculação da qual tratamos anteriormente, entre autonomia e empreendedorismo, não se faz por acaso, mas juntos estes conceitos produzem a idealização de que a vulnerabilidade social pode ser superada, a partir das oportunidades implementadas pelo governo do estado. Nessa tendência de gestão liberal, o investimento no empreendedorismo é uma forma crucial para desenvolver a economia, pois acredita-se que assim será promovido a melhoria das condições de vida dos sujeitos por meio do aumento de sua renda. Conforme estudo recente sobre o avanço do fenômeno do empreendedorismo podemos citar que:

No capitalismo contemporâneo, as distintas práticas empreendedoras são reeditadas como tendência do novo padrão de acumulação, inspirado nos receituários políticos e ideológicos definidos no Consenso de Washington. Especialmente nos países latino-americanos, ganha visibilidade o fenômeno da *precarização estrutural do trabalho*. Diferentemente da histórica precarização da classe trabalhadora, tal como conhecemos, trata-se de um novo conteúdo que a define ainda mais *mundializada e generalizada*. (...)No Brasil, o alargamento desses índices soma-se à potencialização do quadro de subutilização e informalização da força de trabalho, especialmente no período de crise agravada pela pandemia. Sob o mote da crise, programas governamentais, bancos e organismos privados fortalecem parcerias junto aos aparelhos midiáticos, em função da divulgação de experiências empreendedoras exitosas, mediando o acesso a crédito e a cursos oferecidos por instituições de fomento, como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) (Lima, 2024, p.5).

Portanto, acreditamos que o discurso que envolve a superação de vulnerabilidades por meio do aumento dos rendimentos financeiros, mistifica a prerrogativa debatida no primeiro capítulo desta pesquisa, que trata da superexploração da força de trabalho em todas as frações da classe trabalhadora, inclusive naquelas que estão fora da formalidade empregatícia.

Assim, o capital vai avançando também em meios públicos, legitimando novas formas de exploração e extração de *mais valia*, sem a preocupação de garantias protetivas neste âmbito. Os três programas citados como exemplo, expõem de forma clara a direção ideológica da política de assistência social no governo Zema: uma política voltada ao enfoque de combate a pobreza multidimensional, também já discutida aqui a priori, por meio do desenvolvimento de capacidades humanas. Para tal governo, é imprescindível chegar a uma sociedade coesa e comumente igualitária senão por meio do empenho de cada cidadão, justificando assim o princípio governamental da meritocracia.

Finalmente, a fim de embasar este debate, vejamos as diretrizes do PMDI para a assistência social no estado de Minas Gerais, aqui assumindo o nome de Secretaria de Desenvolvimento Social.

Desenvolvimento Social	Finalística	Aprimorar as condições para que os cidadãos transitem de uma situação de vulnerabilidade para autonomia social por meio de ações inovadoras que envolvam o empreendedorismo, a criatividade, o acesso ao mundo do trabalho, o aumento da empregabilidade, a geração de oportunidades, a proteção individual e social, a garantia de direitos e da liberdade.
		Desenvolver, articular e fomentar iniciativas a serem implementadas pelos municípios e consórcios, de acordo com as demandas e especificidades regionais.
		Induzir a estruturação das políticas sobre drogas nos municípios.
		Priorizar a concepção e a execução de políticas de inclusão aplicadas às regiões de maior vulnerabilidade social.
		Racionalizar o uso de recursos, focando esforços na promoção do esporte como instrumento de desenvolvimento social.
		Promover iniciativas em colaboração com organizações privadas, entes públicos de diferentes níveis federativos e com a sociedade, visando a trajetória para a autonomia.
		Promover e defender todas as liberdades individuais de forma plena e extensiva, garantir a tolerância à diversidade de pensamentos e a liberdade de expressão, impulsionar o respeito e a convivialidade entre todas as pessoas e oportunizar que todos tenham igual acesso aos Direitos Humanos sem nenhuma discriminação nem distinção.

Fonte: PMDI 2019-2030.

Nossa análise parte do ponto da própria nomenclatura que a política de assistência social assume, e que foi discutida por Sposati, Araújo e Boullosa (2023), diferenciando o propósito do Desenvolvimento Social e o da política pública de Assistência Social diante de suas naturezas distintas. Enquanto a assistência social estaria ligada à dimensão da seguridade social, o desenvolvimento social tem o sentido de investimento na dimensão econômica, a fim de promover um bem estar coletivo, fortalecido pela lógica do investimento social para aumentar a eficiência econômica, valorizando o investimento individual.

Enquanto parte do Desenvolvimento Social, a Assistência Social recebe tratamento ausente da lógica de direitos e se perde como operadora de um sistema, pois a pauta do crescimento objetiva o que é nominado de "portas de saída", isso é, um processo de estímulo ao esforço individual, ficando sua atuação mais facilmente refém daquele passado assistencialista, em competição com outras demandas e interesses. Corre o risco de se perder ou se encontrar tão só como algo restrito à atenção passiva e mais obediente dos pobres, necessitados de transferência desde que cumpram as condicionalidades, privados de qualquer canal ascendente de comunicação entre as unidades federativas e os cidadãos. É importante aqui destacar que a lógica do Desenvolvimento Social está diretamente atrelada à atividade laboral remunerada vitalícia e sem alternativa, o que até poderia ser aceitável se realmente houvesse oportunidades iguais e a qualquer momento, com certa confiabilidade e segurança para o(a) trabalhador(a). Mas não ocorre assim, por razões circunstanciais e secundárias, fazem com que o trabalho remunerado seja cada vez mais duvidoso na sociedade capitalista. Além disso, há a desvalorização do trabalho fora da esfera do trabalho remunerado, como aquele relacionado aos cuidados, à criação dos filhos, à atenção a pessoas idosas e com deficiência etc. (Sposati; Araújo; Boullosa, 2023, p.11).

Assim, vemos que não é por acaso que o PMDI nomeia a política de assistência social no estado como desenvolvimento social, pois o propósito é investir em capacidades individuais para alavancar o crescimento econômico e social em Minas. Estes critérios acima destacados, também corroboram neste sentido com a discussão realizada até aqui, que diz

respeito à transição da situação de vulnerabilidade pelos sujeitos por meio do *desenvolvimento da autonomia*.

Também vislumbramos o enfoque na finalidade de geração de oportunidade, por meio de acesso ao mundo do trabalho, fomentando a ideologia da estrutura de oportunidade, conforme já demonstramos nesta pesquisa por meio de Silveira (2016). Ou seja, o viés ideológico que estrutura a política estadual de assistência social privilegia o investimento humano individual como uma estratégia de mudanças socioeconômicas, seguindo a dinâmica da política nacional. Reforçado a partir da ótica do empreendedorismo, do anúncio aberto à histórica parceria com o setor privado e de racionalização dos recursos públicos.

Recuperando o PEAS, este traz o atual diagnóstico socioterritorial e dados populacionais do SUAS em Minas Gerais, relevantes nesta pesquisa, uma vez que o Plano de Atendimento Familiar (PAF) tornou-se, conforme apresentado inicialmente neste trabalho, uma prioridade para executar o trabalho social com famílias no estado. Segundo o PEAS, Minas Gerais tornou-se o segundo estado mais populoso do país, com uma população de 20.539.989 habitantes, sendo as mulheres, maioria, compondo 51,2% da população mineira (PEAS, 2024).

No contexto da assistência social, o CadÚnico, ferramenta vinculada ao governo federal para programas sociais, tem sido a principal ferramenta para aferir métricas sociais. Assim, de acordo com o cadastro único, em setembro de 2023, haviam 3.885.772 famílias cadastradas no CadÚnico, sendo 1.653.825 (42,6%) beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF). O plano estadual também levantou os dados de pobreza e extrema pobreza no estado: 1.704.760 (43,9%) famílias na faixa de pobreza, com renda per capita familiar mensal de até R\$ 218,00; 853.394 (21,9%) famílias de baixa renda, com renda per capita entre R\$218,01 e ½ salário-mínimo e 1.327.618 (34,2%) famílias com rendimento acima de meio salário-mínimo.

A demonstração destes dados enquanto métrica para planejamento da política de assistência social no estado, corrobora com a premissa de que o enfrentamento da vulnerabilidade e do risco social, se dá por meio da erradicação da pobreza, vista como o maior desafio social no contexto de políticas públicas neoliberais. Nesta dimensão, consideramos citar que conforme pesquisa no plano de assistência social, considerou-se como pobreza a análise dos dados do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)³³, criado em 2010 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), calculado e divulgado

³³ Para mais informações ver: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. IPM Minas – Índice de Pobreza Multidimensional de Minas Gerais. Disponível em: <<https://social.mg.gov.br/a-sedese/ipm-minas#:~:text=O%20IPM%20Minas%20%C3%A9%20um.do%20seu%20n%C3%ADvel%20de%20renda>>. Acesso em: 21 maio 2025.

pelo Escritório de Dados da Sedese/MG. Nesta análise, abrangeu-se *4 dimensões*: Saneamento básico, Educação, Padrão de vida e Trabalho e Renda.

Outro dado importante neste contexto de planejamento da política de assistência social em Minas Gerais, é que a Proteção Social Básica, ofertada por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), possui uma cobertura de 100% nos municípios mineiros, somando *1.229 CRAS em 853 municípios*. Ou seja, em todos os municípios mineiros vem sendo utilizado o PAF como instrumento no acompanhamento das famílias.

No âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – Paif, o número total de acompanhamento de famílias, segundo o Relatório de Gestão Estadual Anual Suas de Minas Gerais de 2023, foi de 225.465 famílias, tendo como referência os meses de janeiro a agosto de 2023. Ainda nesta análise do perfil do Paif em Minas Gerais, de janeiro a agosto de 2023, um total de 38.721 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família ingressaram no Paif.

No âmbito da Média Complexidade, Minas Gerais possui *291 unidades de CREAS Municipais em 266 municípios*. Além disso, MG possui 4 Creas Regionais com 18 municípios abrangidos, totalizando 284 municípios com cobertura da Proteção Social Especial de Média Complexidade, localizados, majoritariamente, em municípios de médio, grande porte e na metrópole. O Relatório de Gestão Estadual Anual Suas de Minas Gerais também aponta que entre janeiro a agosto de 2023, 42.411 famílias e indivíduos estavam inseridos em acompanhamento pelo Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), e realizados 376.721 atendimentos individualizados.

Ainda nesta perspectiva de caracterizar a direção político pedagógica para o trabalho social no SUAS em Minas Gerais, temos como relevante a lei estadual nº 24.313, de 28/04/2023, que estabeleceu a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado, conforme as diretrizes governamentais e o previsto no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG).

Aliado a esta configuração estrutural de funcionamento e diretrizes, ressaltamos sobre a direção político partidária que encontra-se no poder atual. O partido Novo, do qual é filiado o governador do estado, Romeu Zema, foi registrado como partido no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 2015, participando das primeiras eleições em 2016. Em Minas Gerais, o Novo reelegeu o governador, juntamente com 08 deputados federais e 12 estaduais em 2018, e 03 federais e 5 estaduais em 2022.

Em pesquisa no site oficial ³⁴do partido, seu posicionamento a respeito da administração pública tem o slogan de “Estado Simples, Leve e Eficiente”, com forte apelo de estado enxuto e reducionista, típico do neoliberalismo e da extrema direita. Vejamos o que diz um de seus princípios e valores, conforme página oficial.

Defendemos o livre mercado e o respeito à propriedade privada, com mínima intervenção do Estado na economia, facilitando a vida de quem trabalha e produz e estimulando o empreendedorismo, a inovação, a livre concorrência e a prosperidade no Brasil. A livre iniciativa é o verdadeiro agente de mudança, o caminho para a humanidade resolver problemas, satisfazer seus desejos e realizar todo seu potencial. (PARTIDO NOVO. Sobre o Partido. Disponível em: novo.org.br. Acesso em: 30 jan. 2025.)

Com relação aos princípios e valores, outra menção também nos chama a atenção, relacionada ao tema *oportunidades ao alcance de todos*:

A promoção de oportunidades é fundamental para uma cidadania plena, indo além da mera ausência de restrições estatais. Garantir acesso a direitos básicos, como educação, saúde e segurança, **permite aos indivíduos exercerem sua liberdade** de forma completa e **legitima uma sociedade meritocrática e dinâmica**. Acreditamos que **o melhor programa social é o emprego** e o aumento de sua oferta se dá com um ambiente de plena segurança jurídica, econômica e fiscal (Site do partido Novo, acesso em 30/01/2025, grifos nossos).

A partir destes pressupostos, não há, portanto, nenhuma dúvida com relação à direção político pedagógica assumida no estado de Minas Gerais. Podemos afirmar indiscutivelmente que a base pedagógica é direitista, familista, centrada no neoliberalismo. Embora o partido Novo não se descreva como um partido da extrema direita, pequenos acenos a esta ideologia puderam ser vislumbrados ainda em 2024, visto como uma grande investida conservadora. Essa direção, alinhada a partir do neoliberalismo, nos revela um estado estritamente comprometido com os interesses capitalistas e privados, e afirmador da pauta em “defesa da família”.

Com um discurso aprofundado para a perspectiva privatista³⁵Zema tem proposto ao longo de sua gestão, a privatização de grandes estatais, sob a alegação de que essas mudanças nas empresas públicas significam o compromisso da atual gestão do governo de Minas em resolver o problema da dívida com a União.

Outro ponto que também aproxima o governador da extrema direita, mostrando que o Novo pode ser velho em ideologias, é o fato de Zema ter associado o programa Bolsa Família a uma suposta dificuldade de contratação de mão de obra por empresários, conforme

³⁴ PARTIDO NOVO. Posicionamentos. Disponível em: <https://novo.org.br/novo/posicionamentos/>. Acesso em: 23 maio 2025.

³⁵ Nesse momento, desde Maio de 2025 o Governo Zema realiza mais um ataque à educação pública com o envio à Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) um projeto de lei (PL) 3.738/2025 – que sob a capa de uma falsa federalização – se aprovado, autoriza a venda de todo patrimônio da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Ver: [Zema quer vender a UEMG - Esquerda Online](#). Acesso em: 10/06/2025.

reportagem divulgada em outubro de 2024³⁶. Recentemente diversos vetos por parte do governador afetaram as políticas públicas no estado, conforme divulgado no site da ALMG em fevereiro deste ano. Segundo divulgado, os vetos dizem respeito ao sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2024-2027 para o exercício de 2025, onde vetou as seguintes proposições:

- Apoio e auxílio biopsicossocial a cuidadores exclusivos de pessoas com deficiência e transtornos do neurodesenvolvimento previstos no Programa Mineiro de Acessibilidade, Inclusão e Saúde;
- Criação de centros de referência para a prestação de atendimento integral de forma regionalizada a pessoas com deficiência;
- Previsão do Piso Mineiro de Proteção Social Especial no programa de fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (Suas);
- Inclusão de pessoas LGBTQIA+ entre os destinatários da ação originalmente prevista como “inclusão produtiva de mulheres”;
- Criação de ação de enfrentamento à violência política contra mulheres;
- Concessão de auxílio transitório para vítimas de violência doméstica.

Assim, estes vetos, ainda sob análise legislativa, impactam diretamente, as políticas públicas ligadas a área da assistência social e direitos humanos. Isto implica também em como o governo tem focado sua atenção de atuação especificamente na proteção social básica, executada nos equipamentos dos CRAS dos municípios, ficando a proteção social especial em segundo plano.

Demonstram também o parco investimento em políticas públicas voltadas à atenção especializada no enfrentamento de situações de violência por grupos específicos, o que evidencia também que a estrutura do SUAS no estado de Minas Gerais ainda requer avanços condizentes ao financiamento de uma forma mais ampliada nos serviços socioassistenciais, para além do repasse do piso mineiro.

O avanço em “defesa da família” no estado, também pode ser vislumbrado com a implementação em massa do material pedagógico Guia com orientações técnicas sobre o Plano de Acompanhamento Familiar (PAF), que escolhemos como nosso objeto de análise. Este material, conforme já apresentamos a priori sua gênese, representa a conjuntura de diretrizes familistas que o estado de Minas Gerais propõe atualmente à política de assistência social. Com a suposta premissa de melhorar o atendimento integrado às famílias no Suas, e

³⁶ CARTA CAPITAL. Zema volta a associar o Bolsa Família à escassez de mão de obra de trabalho. CartaExpressa, 23 out. 2024. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/cartaexpressa/zema-volta-a-associar-o-bolsa-familia-a-escassez-de-mao-de-obra-de-trabalho/>. Acesso em: 23 maio 2025.

colaborar para o seu desenvolvimento, o PAF tornou-se um dos pilares centrais para a difusão do familismo enquanto um sistema de proteção social.

2.3 A estrutura do SUAS em Minas e seus (des)financiamento.

Outro fator determinante nessa análise de conjuntura, diz respeito ao financiamento da política pública de assistência social em Minas Gerais. Para explicarmos melhor sobre a estrutura que compõe o financiamento da política em Minas Gerais, temos como ponto de partida a Lei Orgânica de Assistência social – LOAS, que em seu artigo 30 fala sobre a condição para transferência dos recursos do Fundo Estadual de Assistência Social – Feas aos municípios, aos estados e ao Distrito Federal: a efetiva instituição e funcionamento de: Conselho de Assistência Social, Plano de Assistência Social, Fundo de Assistência Social e alocação de recursos próprios, mediante comprovação orçamentária.

Em Minas Gerais, a Lei Estadual nº 12.227/1996 instituiu o FEAS, para o desenvolvimento das ações de assistência social a cargo do estado, e o piso mineiro é o cofinanciamento estadual que complementa os demais financiamentos dos municípios. Embora o estado invista no discurso sobre a importância de repasse do piso mineiro aos municípios, ressaltamos que este recurso como um instrumento de cofinanciamento de serviços socioassistenciais e de benefícios eventuais, por si só não garante aos municípios oferta plena dos serviços socioassistenciais.

Consideramos neste debate sobre o financiamento do SUAS em Minas Gerais, a análise apresentada por Souza et al. (2024), que trata da configuração das políticas de assistência social e saúde no período recente. Nos atentaremos ao campo da assistência social e sua configuração, que dialoga com nossos objetivos nesta pesquisa. O período analisado compreende 2019 a 2024, e traz uma análise dos retrocessos promovidos pelo neoconservadorismo, sintetizados pelo avanço de uma ideologia ultraconservadora em todos os âmbitos, conforme destacado pelas autoras. A partir deste arcabouço podemos afirmar que a política de Assistência Social, vem sendo nacionalmente subfinanciada desde a PEC 95/2016³⁷, que representou um marco regressivo para todas as políticas sociais do Brasil.

Resgatando brevemente o contexto de 2016, neste período já se vislumbrava impactos severos de ajuste fiscal e a ascensão da extrema direita, que tivemos a aprovação da PEC, instituindo assim um novo regime fiscal e congelamento dos gastos públicos. Podemos

³⁷ Trata-se da Emenda Constitucional nº95 de 15/12/2016, que altera o ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

sinalizar também a partir das autoras, um cenário político ideológico marcado pelo ultraliberalismo e neoconservadorismo, onde o ajuste fiscal tornou-se permanente.

Este cenário tornou-se extremamente perverso para os serviços socioassistenciais, onde a Proteção Social Básica foi afetada com uma perda de mais de 16% dos recursos para sua manutenção e aprimoramento de seus serviços, conforme estudos da Confederação Nacional dos Municípios. Com o advento do governo Bolsonaro, intensificou-se o processo de desfinanciamento do SUAS, afetando ainda mais os direitos sociais previamente garantidos pela PNAS, dada a postura extremista sobre o financiamento da política e a ruptura da regularidade dos repasses financeiros. É importante destacar que neste período ocorreram também desmembramentos da pasta da assistência social, culminando assim com a criação do Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos.

Neste viés, vislumbrou-se a desestruturação dos serviços, e a “nova ascensão” da lógica assistencialista, familista e clientelista. Essa “nova ascensão”, corrobora com o processo de desestruturação quando convoca a família para assumir a responsabilização pela sua desproteção, principalmente em um momento de crise sanitária, como a pandemia da Covid19. Ainda neste contexto, também em 2019, foi elaborada a portaria nº 2.362, do Ministério da Cidadania, inviabilizando a manutenção dos serviços em muitos municípios, em especial nos municípios de pequeno porte I.

Para compreendermos melhor o impacto desta portaria no financiamento da política, é necessário elencar aqui a discussão em torno do fundo público, que representa o fundamento neste debate. Para Silva (2024), compreender a importância do fundo público nesta discussão perpassa pela própria constituição do fundo, formado a partir das taxas, das contribuições sociais e dos impostos sob a propriedade do Estado. Ou seja, o fundo público é constituído sobre a riqueza socialmente produzida, tornando-se parte da mais valia apropriada pelo capitalismo no processo de produção do trabalho.

Nesse sentido, para Silva (2024), se o Estado cria o fundo público a partir desta extração, o financiamento das políticas públicas será atravessado por suas escolhas políticas tornando-se alvo de disputas. Esse fundamento que aqui expomos, torna-se essencial neste momento da pesquisa, para nos aprofundarmos na questão do (des)financiamento, ao atrelarmos esse entendimento do fundo com a expansão atual do ultraliberalismo. Ressaltamos também, a partir da autora, que o fundo público no Brasil é constituído em sua maior parte dos recursos advindos da classe trabalhadora, e não dos lucros das classes que detêm a riqueza socialmente produzida, sendo este fator que credita a classe trabalhadora como responsável por arcar com a manutenção do fundo.

Partindo deste ponto, localizamos a política de assistência social na disputa em torno da alocação de fundo público para seu desenvolvimento. E essa alocação obedecerá o movimento imposto pelo próprio fundo, quanto à direção política e social expressa na elaboração e implementação da política pública. Daí a importância de problematizar o financiamento da política de assistência social antes de avaliarmos a qualidade e efetividade de suas ações. Portanto, ao pensarmos sobre o impacto do Suas e seu (des)financiamento do SUAS no país nos últimos anos, devemos nos concentrar na nítida confirmação de que a “lei de teto de gastos” demonstra a tendência ultraliberal do Estado em desmontar os serviços socioassistenciais do SUAS em detrimento ao pagamento da dívida pública.

Assim, recuperando o debate sobre a realidade do estado de Minas Gerais, podemos dizer que todo este cenário impactou de forma estrutural o (des)financiamento do SUAS no estado. Em encontro realizado em 2022, o Colegiado Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) debateu e expôs o desfinanciamento da assistência social³⁸, enquanto política pública de direito na região Sudeste. A ausência de prioridade do governo naquele momento, foi destaque nas discussões em torno da PEC 95 e da portaria 2362, com ênfase na realidade de Minas Gerais, que conta com 667 municípios de pequeno porte, conforme já destacamos. Portanto, em um cenário de crise financeira, a assistência social não aparece como essencial no governo de Minas, no quesito investimento, ficando os municípios de pequeno porte I como os mais sucateados neste período.

Para analisarmos mais profundamente o financiamento da assistência social em Minas, destacamos o Fundo de Erradicação da Miséria (FEM)³⁹, que tem como objetivo conforme seu texto legal, custear programas e ações sociais de proteção social no âmbito da política de assistência social. O foco destas ações são o enfrentamento das situações de pobreza e extrema pobreza no estado, sendo que os recursos deste fundo são repassados por meio do FEAS aos municípios.

Em 2024, com a aprovação da Lei 24.725, por meio do FEM, o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) receberia uma suplementação de mais de R\$225 milhões. Porém, no ano de 2024, o orçamento do FEAS teve aprovado em sua alocação de recursos, o valor de R\$107 milhões, que não compreende os repasses do FEM. Esta medida foi cobrada pelo

³⁸ Ver CARTA ABERTA DE ATIBAIA EM DEFESA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL em anexo p.140.

³⁹ Criado pela Lei nº 19.990, de 2011, o Fundo de Erradicação da Miséria — FEM —, tem função programática e o objetivo de custear programas e ações sociais de erradicação da pobreza e da extrema pobreza, que tenham como finalidade enfrentar as situações de pobreza e desigualdade; promover a proteção social por meio de serviços e benefícios socioassistenciais no âmbito da política de assistência social; reforçar a renda das famílias; assegurar o direito à alimentação adequada; melhorar o padrão de vida e as condições de habitação, saneamento básico e acesso à água; gerar novas oportunidades de trabalho e emprego; e promover a formação profissional.

legislativo⁴⁰ de Minas e pelos trabalhadores do SUAS no estado à Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), que por sua vez esclareceu que o estado de Minas possui um déficit de R\$8 bilhões, e por isso a necessidade de ajuste fiscal. Além disso, segundo a SEAS, não havia previsão dos recursos do FEM em seu Plano Estadual de Assistência Social.

Assim, a assistência social em Minas Gerais nos últimos anos tem contado com o desfinanciamento público, conseqüentemente com os poucos investimentos nos serviços de média e alta complexidade do SUAS. O Piso Mineiro, conforme já mencionamos aqui, não consegue por si só abarcar todas as despesas necessárias para a execução municipal da política de assistência social. Assim, os municípios têm enfrentado grandes obstáculos para manter a política em funcionamento, tendo como exemplo os municípios de pequeno porte 1, que em 2024 receberam R\$60 mil anual para investimento na proteção social básica, o que não garante, nem minimamente, a qualidade da atenção oferecida à população.

Com o veto recente do governador a criação do Piso Mineiro de proteção de social especial, às famílias que vivenciam casos de violência e violação de direitos serão ainda mais afligidas, visto a desproteção social do estado em relação a proteção social especial, prevista no SUAS. Conforme o Diagnóstico Estadual de Incidência de Violações de Direitos (2022), nos municípios de pequeno porte I, sem cobertura de CREAS, 589 municípios que não possuem cobertura alguma da PSE, ou seja, que não possuem CREAS municipal nem são abrangidos por nenhum CREAS regional, representando cerca de 70% do total do Estado. Considerando o número de municípios de pequeno porte I, percebemos que para além do escasso financiamento da política de assistência social no estado, temos a inexistência de serviços essenciais ao atendimento da população usuária da SUAS.

Esse ajuste fiscal, a nosso ver, está intrinsecamente ligado ao movimento crescente do familismo no estado, através da proposição do Plano de Acompanhamento Familiar (PAF) pela Sedese em 2024. O manual de orientações para preenchimento do PAF, demonstra alguns traços de responsabilização das famílias usuárias dos serviços socioassistenciais, como se cada indivíduo pudesse por si só superar as vulnerabilidades, isoladamente da atuação do estado. Traremos mais adiante elementos que corroboram com esta afirmação.

Retomando o debate em torno do subfinanciamento, ressaltamos novamente o conteúdo do PMDI, que encontra-se em vigor no estado, já citado anteriormente, que traz em sua introdução para a área temática de desenvolvimento social o seguinte texto:

⁴⁰ AASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Parlamentares e trabalhadores do SUAS cobram recursos para a assistência social. 30 jun. 2022. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/comunicacao/noticias/arquivos/Parlamentares-e-trabalhadores-do-Suas-cobram-recursos-para-a-assistencia-social/>>. Acesso em: 23 maio 2025.

As diversas áreas do desenvolvimento social devem atuar de forma coordenada, numa estratégia comum de desenvolvimento social do estado, baseada na indução das capacidades locais e visando promover a trajetória para autonomia dos indivíduos e famílias, considerando as especificidades regionais e com foco especial nas regiões de maior vulnerabilidade. A garantia de direitos sociais, a promoção e proteção social, premissas básicas para o exercício da cidadania e condições de vida digna, são assumidos pela assistência social. Faz parte de suas atribuições articular as demais políticas para a superação das vulnerabilidades e para a promoção da autonomia das pessoas, além das ações preventivas e protetivas à violação de direitos e ao risco social. Compõem o rol de estratégias o acesso ao trabalho e à renda, a formação para o trabalho ou o apoio ao empreendedorismo, com o olhar voltado às competências dos indivíduos e às potencialidades dos territórios. A inserção dos indivíduos na estrutura produtiva é crucial para o desenvolvimento integral do estado e exige o compromisso governamental com a oferta de condições adequadas de capacitação, apoio e fomento de iniciativas propulsoras para a geração de renda. Minas Gerais, assim como o país, tem apresentado uma tendência de concentração da população na faixa etária compreendida entre 15 e 29 anos. Este é um grupo populacional importante e, uma vez afastado dos direitos sociais básicos e a uma inserção qualificada no mundo do trabalho, expõe-se mais intensamente a situações de vulnerabilidade (PMDI 2019-2030, p.63).

Podemos nos arriscar em dizer que as diretrizes apontadas pelo governo Zema para a política de assistência social em 2019, alcançaram seus objetivos, quando analisamos o cenário atual: desfinanciamento público, investimento no desenvolvimento de capacidades, ausência de serviços de proteção social especial, alto investimento na responsabilização individual das famílias usuárias.

Acreditamos que essas ações governamentais fazem parte de uma agenda que pretende focalizar a pobreza como responsável pelo desajustamento dos indivíduos, e por isso têm-se tanto enfoque em combatê-la por meio da inserção ao trabalho. Destacamos a ênfase dada a média da faixa etária dos sujeitos que deveriam estar produzindo, deixando claro no texto que o direito social necessário a essa faixa etária compreende *a inserção ao mundo do trabalho e sua produção*. Trata-se portanto de um governo que ideologicamente inseriu no contexto do SUAS no estado a estrutura que compreende o enfrentamento das desigualdades através da autonomia, apoiando o neoliberalismo econômico.

O que temos como resultado destas diretrizes apontadas desde o início do governo, são as políticas públicas que disseminam estrategicamente valores individualistas, competitivos, consumistas, em que todos têm de ser empreendedores, vencedores por seus méritos, em uma disputa diária contra todos os outros. Portanto, nessa lógica, a força empenhada pelo governo de Minas em tornar o SUAS no estado como “uma fábrica de indivíduos poderosos e capazes socialmente”, irá desaguar sem grandes conflitos na manutenção da ordem do capital, sendo um grande motor que fortalece o ultraliberalismo político. E nesse sentido não acreditamos que seja uma postura única da extrema direita, pois conforme alguns estudos apontam, os

partidos progressistas também têm dialogado e mantido a lógica neoliberal e a reprodução do capital.

De acordo com Mandu e Azevedo (2024), em 2023 com a instituição do Novo Arcabouço Fiscal, a intenção do governo federal era a de garantir estabilidade macroeconômica, criando condições adequadas aos crescimento econômico. Porém, esse regime não demonstrou avanços ou promoveu superação para as políticas sociais, especialmente a assistência social. Segundo a autora, as medidas aprovadas no Novo Regime não são suficientes para mitigar os estragos já causados no SUAS, sendo ilusório pensar que seria esse o momento do fim da PEC 95. O que queremos dizer é que o processo de desfinanciamento do SUAS, não vem ocorrendo por acaso ou atrelado a uma sigla partidária, mas trata-se de uma estratégia político-ideológica, que tem suas raízes no ultraliberalismo e se alimenta do familismo para garantir hegemonia.

Por fim, o contexto de formação sócio histórica em Minas Gerais para o SUAS também se fundamenta no ultraliberalismo, com redução de investimentos como já anunciamos neste tópico e grandes investimentos em estratégias e diretrizes governamentais que objetivam: promover a transição dos sujeitos de uma situação de vulnerabilidade para a autonomia social, sem contudo considerar, que isto não perpassa por suas potencialidades de superação e sim, por um projeto político que considera a política de assistência social como uma política social que viabiliza direitos sociais por meio de investimento em serviços de qualidade e igualitários a todos.

Passaremos adiante a contextualização da implementação do PAF em Minas Gerais, com vistas a caracterizar o familismo e sua particularidade de reprodução no estado.

3. A DIREÇÃO POLÍTICO-PEDAGÓGICA PARA O TRABALHO COM FAMÍLIAS EM MINAS GERAIS

É no cotidiano profissional que esse desafio se coloca como emergente. A não compreensão das particularidades da política social no continente latino-americano implica um trabalho com famílias que desconsidera as particularidades desses sujeitos, correndo o risco de limitar as reflexões a melhorias imediatas, o que serve apenas para controlar a pobreza e legitimar o Estado capitalista. (Horst, 2018, p.194)

Este capítulo pretende contextualizar de forma crítica e mais direta o objeto de análise desta pesquisa, que diz respeito ao conteúdo do material pedagógico que aponta as diretrizes para o trabalho social com famílias no SUAS em Minas Gerais. Partiremos do pressuposto de que este trabalho vem sendo construído no âmbito do SUAS, a partir da perspectiva da PNAS e com a introdução de dois cadernos de Orientações Técnicas sobre o PAIF (volumes 1 e 2).

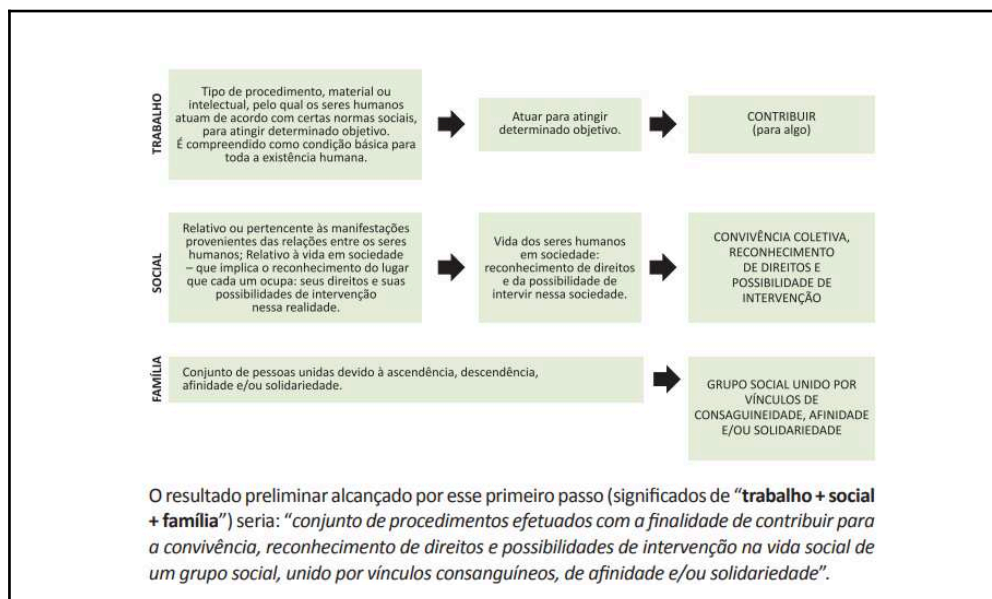
O capítulo está organizado em três tópicos. O primeiro contextualizando o Manual de Orientações Técnicas Sobre Ações do Trabalho Social com Famílias e o Plano de Acompanhamento Familiar (PAF) da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais. Na segunda parte, demonstramos as aproximações às dimensões do familismo mineiro na direção para o trabalho com famílias do Governo Zema, discutindo sobre os seus desdobramentos e a direção política pedagógica que o fortalece. E no terceiro tópico, tratamos sobre a dinâmica do PAF no âmbito da Proteção Social Básica (PAIF) e Proteção Social Especial de Média Complexidade (PAEFI)

3.1 Contextualizando o Manual de Orientações Técnicas Sobre Ações do Trabalho Social com Famílias e o Plano de Acompanhamento Familiar (PAF).

Lançados em 2012, ambas as publicações foram e continuam sendo as principais bases para a implementação do PAIF em todo o território nacional, sob o argumento de que o aprimoramento da atuação profissional no SUAS é o que qualifica o PAIF. Este documento de “orientações” traz em seu escopo a perspectiva do fortalecimento da rede de proteção social nos territórios, colaborando no acesso das famílias à direitos e fomentando um projeto societário mais igualitário e justo (Orientações Técnicas sobre o PAIF - Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, MDS, 2012)

Vejamos abaixo a transcrição exata sobre a concepção pedagógica do trabalho social com famílias, segundo o caderno de orientações da época de 2012:

Figura 6 – Concepção pedagógica para o trabalho social com famílias no PAIF



Fonte: Caderno de Orientações do PAIF 2.

Através deste documento, o Estado reforçou a concepção de centralidade da família enquanto diretriz metodológica do trabalho social com famílias, reafirmando assim a matricialidade sociofamiliar na operacionalização dos serviços e programas socioassistenciais. A matricialidade sociofamiliar, como primeiro eixo estruturante do SUAS pode ser considerada em uma análise crítica, como a matriz que possibilita a reprodução do familismo na realidade das políticas sociais no Brasil. Assim, para problematizar e debater o “chamamento” da família ao se desenvolver a política de assistência social, recuperamos aqui brevemente o paradoxo que envolve a família e sua função de proteção social.

A análise da *confluência perversa*, assim chamada e discutida por Horst e Miotto (2017), nos serve de alicerce para fundamentação deste paradoxo, pois conforme os autores, as políticas sociais atuais tenderão sempre a direcionar às famílias responsabilidades que elas, dadas as suas condições objetivas de vida, não são capazes de assumir. Os autores fundamentam sua análise a partir do pressuposto de que as políticas sociais, organizadas e financiadas pelo Estado numa perspectiva de universalização, não se sustentam dada as características da dependência, já discutidas anteriormente. Contraditoriamente ao sistema de proteção social constituído por meio de políticas sociais, o que vislumbramos foram políticas residuais, orientadas por tendências neoliberais, que colocam a família como elemento estruturante de um sistema de proteção social.

Compartilhamos da afirmação dos autores de que, a confluência perversa da relação entre a política social e a centralidade da família, é o que constitui o chão para o trabalho social com famílias, e reforçamos que ainda que o acirramento do capitalismo seja uma

condicionante para o chamamento da família, é primordial destacar que a família sempre foi instância central na configuração da proteção social brasileira e referência na estruturação das políticas setoriais.

Portanto, ao nosso ver, a sobrecarga e culpabilização das famílias estão mascaradas por detrás do conceito de matricialidade, fortalecendo as tendências pedagógicas conservadoras em volta da família. Para subsidiar esta afirmação, vejamos a seguinte transcrição:

A Matricialidade Sociofamiliar - centralidade da família como núcleo social fundamental para a concepção e implementação das ações, benefícios, programas e projetos do SUAS - por sua vez, destaca a importância central da família e procura superar a ênfase excessiva em indivíduos isolados, reconhecendo que, para que a família possa desempenhar seu papel de prevenção, proteção, promoção e inclusão de seus membros, é necessário garantir condições adequadas de suporte. Ela se baseia no entendimento de que a família é a principal referência na vida das pessoas e que fortalecer os laços familiares é essencial para o desenvolvimento integral e a superação de situações de vulnerabilidade (Manual PAF, 2024, p. 11).

Assim, partimos do pressuposto de que as tendências teóricas metodológicas que envolvem o trabalho social com famílias⁴¹ executado no âmbito dos percursos propostos no PAF (Plano de Atendimento Familiar), condicionam a família como núcleo pleno e fundamental para a concepção e implementação das ações, benefícios, programas e projetos do SUAS.

Nessa conjuntura, é importante acrescentarmos a este debate, o movimento protagonizado pelo familismo, enquanto um sistema de proteção social que elege a família como responsável principal de provimento de bem estar social, que explicita a intervenção do Estado de se manter o mais distante possível das ações de caráter protetivo. Miotto et al. (2020), procuraram desvelar a incorporação da família na política social e sua naturalização enquanto instância de proteção social, considerando os estudos feministas marxistas, que amplamente já denunciavam a incorporação da família neste contexto desde a década de 1970.

Portanto, a família foi incorporada enquanto categoria central primeiramente na PNAS, sendo que o material metodológico amplamente difundido em Minas Gerais, também trilhou

⁴¹ O Trabalho Social com Famílias no âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) foi definido nas Orientações Técnicas sobre o PAIF, no contexto da PNAS, como sendo o conjunto de procedimentos efetuados a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo, com a finalidade de contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas, unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade – que se constitui em um espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, com o objetivo de proteger seus direitos, apoiá-las no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário, a partir do reconhecimento do papel do Estado na proteção às famílias e aos seus membros mais vulneráveis. Tal objetivo materializa-se a partir do desenvolvimento de ações de caráter “preventivo, protetivo e proativo”, reconhecendo as famílias e seus membros como sujeitos de direitos e tendo por foco as potencialidades e vulnerabilidades presentes no seu território de vivência (BRASIL, 2012b, p. 12).

o mesmo caminho de qualificar o trabalho social com famílias, a partir da referência de que o fortalecimento de laços familiares implica na superação de situações de vulnerabilidade. Assim, para fundamentar este momento da análise, é importante nos debruçarmos sobre a relevância da família também enquanto categoria, por fundamentar as ações na política de assistência social.

Analisando os estudos de Horst (2018), ressaltamos aqui o primeiro ponto relevante na discussão sobre a categoria família, que diz respeito à sua relação com a ideologia. Conforme descreve o autor, existe um invólucro místico que envolve o significado de família, sendo que este místico não se refere a mistérios ou ao sobrenatural, e sim a uma dimensão ideológica como “privilégio da ideologia dominante”. Horst (2018) sinalizou em seu texto a afirmação sobre privilégio da ideologia dominante, a partir da obra de Mészáros (2012, p.472). Conforme a obra citada, o trecho diz:

O poder da ideologia predominante é indubitavelmente imenso, mas isso não ocorre simplesmente em razão da força material esmagadora e do correspondente arsenal político- cultural à disposição das classes dominantes. Tal poder ideológico só pode prevalecer graças à vantagem da mistificação, por meio da qual as pessoas que sofrem as consequências da ordem estabelecida podem ser induzidas a endossar, “consensualmente”, valores e políticas práticas que são de fato absolutamente contrários a seus interesses vitais (Horst, 2018, p. 25 apud Mészáros, 2012, p. 472).

Assim, a ideologia da família opera como um veículo de produção consensual na sociabilidade humana, proporcionando que os sujeitos se alienem e não se projetem dentro uma lógica capitalista e política, tal como evidenciamos no início deste estudo. Essa alienação será possível através das práticas e dos discursos que elegem a família como o pilar da sociedade e a responsável pelo bom funcionamento desta, conforme cita Horst (2018):

A ideologia da família proporciona que os sujeitos, enredados por tal discurso e vivência prática, se alienam ao ponto de não se enxergarem como indivíduos sociais e políticos e reproduzem o discurso da família ideal – projetada sob a égide do capital e da ideologia burguesa a partir do padrão familiar de um casal heteronormativo, com filhos, apropriada para a reprodução do capitalismo. Mas também como forma prática, ao acatarem para si – devido à impossibilidade concreta de vivenciarem aquele modelo ideal – as determinações e os impactos da organização do modo de produção capitalista como responsabilidade dos próprios indivíduos (Horst, 2018, p.26).

Portanto, avançando em nossa discussão sobre a mistificação da categoria família, a partir deste autor, podemos levantar aqui dois pontos relevantes:

a) que a inserção da ideologia da família na execução do TSF, constitui uma forma de naturalizar a responsabilização individual dos sujeitos frente ao acirramento da questão social, produzida pela crise estrutural do modo de produção capitalista, de modo a sugestioná-los a um determinado padrão de reprodução social;

b) o lócus ocupado pela família na ordem sociometabólica do capitalismo contribuí para sua responsabilização em se reproduzir a fim de manter os valores morais e éticos necessários à manutenção da ordem burguesa.

Ao nosso ver, estes elementos numa perspectiva histórico crítica⁴², amparada na base marxista, são imprescindíveis na análise material do nosso objeto de estudo. Vejamos o seguinte texto do manual do PAF:

As intervenções a serem inseridas no PAF devem ser construídas em conjunto com as famílias, pois requerem o estabelecimento de vínculos e compromissos entre elas e o serviço socioassistencial, bem como a construção de processos de planejamento e avaliação conjunta do percurso a ser trilhado na superação ou minimização das situações de vulnerabilidades identificadas pela equipe técnica, com destaque para as potencialidades (aspectos favoráveis) da família em todo o processo de acompanhamento familiar (Manual do PAF- SEDESE/MG, 2024, p.8).

Observa-se neste trecho forte ênfase às potencialidades da família, que seriam os aspectos sociais e materiais favoráveis à sua reprodução. Ainda em Horst (2018), é sinalizado que o chamamento da família não é algo novo, mas funcional ao acirramento da crise do capital, que necessita das instituições como estratégia de reprodução de questões sociopolíticas. O reforço do chamamento à família segue uma forte tendência política, que pretende ocultar a luta de classes, fragmentando as condições estruturais de base capitalista, lançando à família o peso pelas falhas e disfunções societárias.

Outra observação ainda necessária nesta análise documental, é que o manual não somente reafirma as ações socioassistenciais em torno da família em todas as suas configurações, como também, sugere uma pedagogia de atuação aos profissionais que atuam na política de assistência social. Podemos afirmar que na última década, ocorreu uma nova ascensão de princípios morais e conservadores que têm determinado o caráter conservador que tange a intervenção dirigida a esta instituição, em especial na Política de Assistência Social.

Assim, apoiadas pelo ideal de “família regular” e “saudável”, o trabalho de diversas profissões se ancoram em um forte caráter ideológico, doutrinário e político, com a finalidade de prevenir problemas sociais, por meio de um tratamento socioeducativo, fundamentados no senso comum, e distante da leitura do antagonismo de classes ocasionado pela estrutura capitalista. Vejamos a análise da estrutura metodológica do trabalho social com famílias conforme direcionamento do PAF.

⁴² Perspectiva que visa captar o movimento do real, a sua lógica constitutiva, e seus fundamentos, buscando captar as determinações da realidade social, compreende-a na sua historicidade, indo além da imediatez da vida cotidiana (Netto, 2009).

Quadro 5 – Materialização de ações do PAIF

Ações	Conceito	Estruturas Chaves
Acolhida	<p>Refere-se à fase inicial de escuta das necessidades e demandas apresentadas pelas famílias, além de fornecer informações sobre as iniciativas do Serviço, da rede socioassistencial, especialmente do CRAS, e outras políticas setoriais. A acolhida representa uma ação imprescindível no âmbito do PAIF, pois marca o início do estabelecimento de vínculos entre o Serviço e as famílias. Nesse momento, é fundamental para o(a) profissional compreender os diversos significados das demandas, vulnerabilidades e necessidades expressas pelas famílias. É também uma oportunidade para identificar os recursos e potencialidades das famílias, assim como compreender como essas situações se relacionam e adquirem significado no contexto local. Durante a acolhida, é essencial coletar informações abrangentes sobre a vida familiar e comunitária, bem como sobre o território. Isso envolve não apenas aspectos objetivos e concretos, como a situação socioeconômica vivenciada, mas também a subjetividade das famílias, suas crenças, valores, formas de comunicação e expectativas em relação ao Serviço</p>	<p>Família, potencialidade, vida familiar, estabelecimento de vínculos entre o Serviço e as famílias</p>
Oficina com famílias	<p>São encontros realizados minuciosamente planejados, visando alcançar objetivos de curto prazo com um grupo específico de famílias. Esses encontros são conduzidos por profissionais de nível superior do CRAS, envolvendo os responsáveis familiares ou outros representantes. A escolha de trabalhar com um conjunto de famílias fundamenta-se na compreensão de que as pessoas estão constantemente envolvidas em um processo contínuo de interação social. Nesse contexto, ressalta-se a natureza relacional do ser humano, destacando sua necessidade de diálogo, participação e comunicação. Assim, as pessoas encontram realização ao concretizar sua existência por meio da produção, recreação e autorrealização nas relações interpessoais.</p>	<p>Família, responsável familiar, interação social, produção, autorrealização.</p>
Ações comunitárias	<p>Trata-se de iniciativas de natureza coletiva destinadas a impulsionar as interações no território. Com um alcance mais abrangente do que as oficinas com famílias, essas ações mobilizam um número maior de participantes e buscam integrar diversos grupos do território em torno de um objetivo comum. A execução de ações comunitárias pode se dar de diversas formas, como palestras, campanhas e eventos comunitários, promovendo uma abordagem inclusiva e colaborativa para fortalecer as relações dentro da comunidade.</p>	<p>Famílias, interações, comunidade</p>
Ações particularizadas	<p>Consistem em atendimentos personalizados conduzidos pela equipe técnica de forma individual, dirigidos à família ou a algum de seus membros específicos. Estes atendimentos ocorrem por recomendação da pessoa responsável do acolhimento ou mediante solicitação da própria família, em casos que exigem sigilo. Frequentemente, famílias em situações de vulnerabilidade hesitam em compartilhar suas dificuldades de forma ampla, como em oficinas comunitárias, preferindo um atendimento privado com os técnicos. Nessas circunstâncias, é recomendável que o</p>	<p>Atendimento personalizado, acolhimento, vulnerabilidade, famílias, benefícios.</p>

	atendimento individualizado seja realizado, ao mesmo tempo em que os técnicos encorajam sua participação nas oficinas com famílias, destacando os benefícios e as oportunidades de aprendizado que estas podem proporcionar.	
Encaminhamentos	São processos destinados a orientar e direcionar famílias e indivíduos para outros serviços dentro do âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ou para outras políticas públicas pertinentes. Estes encaminhamentos têm como objetivo assegurar o acesso aos direitos de cidadania, quando efetuados de maneira eficaz. É essencial que o encaminhamento seja formalizado por meio de um documento específico ou formulário que possa ser entregue ao usuário e/ou enviado para a unidade de destino. Este documento de encaminhamento deve conter, no mínimo, informações como a identificação da pessoa encaminhada, a unidade de origem, a unidade de destino e o motivo do encaminhamento.	Orientar, direcionar, famílias, acesso aos direitos de cidadania.
Atendimento	Refere-se à prestação ou oferta imediata de assistência a famílias ou a alguns de seus membros, com o objetivo de fornecer uma resposta qualificada às demandas apresentadas pela família ou pelo território. Envolve a inclusão da família, ou de seus membros individuais, em uma ou mais das seguintes ações do PAIF: acolhida, ações particularizadas, ações comunitárias, oficinas com famílias e encaminhamentos.	Assistência a famílias, acolhida, inclusão.
Acompanhamento	Constitui-se por um conjunto de intervenções continuadas, estabelecidas por meio de compromissos entre famílias e profissionais, com o objetivo de desenvolver um Plano de Acompanhamento Familiar. Esse plano define metas a serem alcançadas, envolve mediações periódicas e a participação em atividades do PAIF, visando à progressiva superação das vulnerabilidades enfrentadas. O acompanhamento pode ser particularizado, direcionado apenas a uma família em situação de vulnerabilidade que não se adequa ao acompanhamento em grupo, ou em grupo de famílias, direcionado a várias famílias que enfrentam desafios semelhantes. No caso do acompanhamento em grupo, o Plano de Acompanhamento Familiar deve ser elaborado com a participação de todas as famílias envolvidas no processo.	Intervenções, compromissos, progressiva superação das vulnerabilidades enfrentadas

Fonte: Elaboração Própria

Este quadro sintetiza os apontamentos relevantes em nossa análise sobre o trabalho social com famílias, a partir do Manual de Orientações sobre o PAF, pois a partir dele podemos perceber que todas as ações propostas como direcionamento do trabalho, finalizam seus objetivos na família, e no tratamento desta. Conforme sabemos:

Partindo da compreensão do lugar central da família na sociabilidade burguesa, o lugar a ela reservado no sistema de proteção social – particularmente nas políticas sociais – não poderia ser outro. A nosso ver, as políticas sociais expressam, espelham, refletem uma forma de organização societária que precisa contar com a família para se perpetuar. Logo, a política social também reproduz tal lógica, visto que concretamente as famílias da classe trabalhadora não conseguem se manter e garantir a proteção dos seus – principalmente quando se levam em conta outras dimensões para além do financeiro – se não for pelas precárias políticas focalizadas e sustentadas pela contradição entre o discurso da proteção e a culpabilização. Também não é a demarcação formal do familismo, via política social, no Brasil, que a nosso ver deve ser tratada como o surgimento de tal fenômeno. Pelo contrário, a formalização na política social é uma expressão histórica do familismo que

estruturou a sociedade brasileira desde o colonialismo e que se tornou característica própria da política social no capitalismo monopolista (Horst, 2018, p.41).

Corroborando com a análise sobre o lócus ocupado pela família na sociedade e sua funcionalidade, Arruzza (2023), afirma que a família enquanto esfera onde os sujeitos se reproduzem socialmente, tem sido a mais afetada pela influência do neoliberalismo na reprodução social, a partir do aumento da carga de responsabilidades sobre seus membros. A autora nos chama a atenção para uma particularidade no âmbito do processo de reprodução da família na lógica do capital: na maneira como esta foi se constituindo como estratégia de disciplinamento das classes trabalhadoras, com ênfase na família nuclear burguesa.

Assim, essa intervenção no modo de vida dos indivíduos a partir da família, é a garantia da perpetuação de hábitos e costumes que vão adequar a sociedade capitalista a um padrão de reprodução. A partir desta autora, podemos compreender a dinâmica da reprodução social e a função das famílias na sociedade capitalista:

Em primeiro lugar, significa regenerar o trabalhador ou a trabalhadora; em segundo, significa manter e regenerar a família da trabalhadora (ou as trabalhadoras em um sentido mais amplo). Esse é um ponto central que Lise Vogel aponta em seu livro: quando falamos sobre reprodução social, devemos levar em conta que não estamos falando apenas do trabalhador ou da trabalhadora que tenta vender sua força de trabalho diretamente no mercado, mas da classe trabalhadora como um todo, incluindo as pessoas que não estão empregadas – as crianças, as pessoas idosas e as enfermas, ou seja, todas aquelas que não podem trabalhar. Em terceiro lugar, significa produzir as novas trabalhadoras, ou seja, a reprodução biológica (Arruzza, 2023, p.621).

Importa trazer ênfase a este conceito de *reprodução social*, uma vez que o mesmo está significativamente conectado ao processo de responsabilização de famílias na conjuntura do trabalho social destinado à elas, pois existe o pressuposto de que é a partir da padronização de suas vivências, através de uma perspectiva disciplinadora, que o familismo se dissemina de forma mais natural entre os sujeitos. Nesse sentido, a perspectiva da teoria da reprodução social⁴³, parte do pressuposto de que o sistema capitalista é compreendido como um complexo de relações sociais de exploração, opressão, dominação e alienação, que se relacionam de forma integrativa, unitária.

As feministas marxistas da Teoria da Reprodução Social (TRS), Bhattacharya (2023), Vogel (2022), Arruzza (2015) vão retomar o estudo sob a ótica da crítica da economia política marxiana, e desenvolvem uma análise a respeito das questões de gênero, raça e classe

⁴³ A Teoria da Reprodução Social não é só uma teoria feminista, ela é uma renovação teórica, prática e empírica, um modo de interpretar o capitalismo, trazendo consigo a potência de reorientar os debates marxista e feminista, do ponto de vista da teoria unitária pautada na reprodução social, com ênfase sobre a reprodução da força de trabalho. A Teoria da Reprodução Social nos permite entender que a opressão da mulher é moldada e sustentada no funcionamento da dinâmica dessa relação entre reprodução da vida e produção de valor, essas relações sociais são mediadas pelo Estado no modo de produção capitalista (Albuquerque e Sobrinho, 2023, p.285)

pautando a dinâmica do trabalho de reprodução social como parte do processo de exploração do capital sobre o trabalho. Contudo, a Teoria da Reprodução Social elabora sua análise da contradição entre capital e trabalho examinando a relação entre o circuito imediato de produção e reprodução de mais-valor e a dinâmica de reprodução da própria força de trabalho, como parte do trabalho social ocupado majoritariamente por mulheres que se ocupam tanto com o trabalho pago e não-pago, com as atividades de manutenção, criação e recriação da vida dos trabalhadores como parte do processo de reprodução do capital.

Portanto, a TRS apresenta uma importante elaboração no campo feminista, em particular no interior do marxismo, à medida que sua análise ao articular trabalho reprodutivo, classes sociais e reprodução do capital desvela os fundamentos das questões de gênero e da família na sociabilidade capitalista.

A partir de Bhattacharya (2019), podemos entender a relação de conexão entre a produção de bens e serviços no capitalismo e a produção da vida, denominada reprodução social, como um processo integrado. A autora demonstra que as atividades executadas a fim de manter o processo de produção dos trabalhadores, tais como tarefas domésticas e a capacidade das mulheres em gerar filhos, são indispensáveis tanto para a produção diária da força de trabalho, quanto das mercadorias.

Portanto, a teoria da reprodução social avança na síntese que o capitalismo é um sistema que se reproduz a partir de uma totalidade, e que integra a esfera da produção e reprodução, ainda que de maneira desigual.

Por que essa é a percepção mais importante? Porque fornece substância histórica real para compreender: (a) quem é “trabalhador/a” e (b) de que maneiras o/a trabalhador/a pode lutar contra o sistema. O mais importante é que essa teoria nos ajuda a entender que quaisquer ganhos nos direitos de gênero que tenhamos, tanto na economia formal quanto fora dela, só podem ser temporários, porque a base material da opressão às mulheres está amarrada ao sistema como um todo. Qualquer conversa sobre o fim da opressão e sobre a libertação, então, precisa lançar mão de uma conversa simultânea sobre o fim do sistema em si (Bhattacharya, 2019, p.104).

Esta perspectiva expandida da produção capitalista, a partir da TRS, revela a fonte da vida do capitalismo e pode contribuir para o aprofundamento do debate a respeito da relação entre o familismo e a matricialidade sociofamiliar nas políticas sociais. A partir da TRS é possível compreender o equívoco de se considerar um sistema dualista, como por exemplo o capitalismo e o patriarcado, resgatando assim a teoria marxista que compreende a totalidade orgânica do capitalismo enquanto sistema dinâmico e contraditório, em constante movimento, capaz de prevenir qualquer mudança ampla nas relações de gênero, que possam afetar os processos de acumulação. E conseqüentemente contribuir para localizarmos a família nessa dinâmica, bem como as expressões do familismo na política social e nos marcos legais.

Fraser (2017), reflete sobre a crise do processo de reprodução social, intrinsecamente ligada às contradições sócio reprodutivas do capitalismo financeirizado. A compreensão sobre a importância do trabalho não remunerado da mulher é fundamental como pressuposto para a análise do processo de acumulação ilimitada e da importância da “defesa da família”. O argumento utilizado por Fraser (2017) para ampliar a compreensão destas contradições, é de que as atividades sócio reprodutivas externas ao capitalismo, é que formam suas condições básicas de subsistência. Ou seja, a economia capitalista depende de atividades de provisionamento, e estas atividades embora não possuam valor monetário, produzem e mantêm laços afetivos, que reverberam na manutenção da produção de mais valia e expropriação do trabalho.

Chamada de cuidado, trabalho afetivo ou subjetivação, essa atividade forma os sujeitos humanos do capitalismo, sustentando-os como seres naturais corporificados e, ao mesmo tempo, constituindo-os como seres sociais, formando o habitus e o éthos cultural em que esses seres se movem. O trabalho de dar à luz e socializar os jovens é crucial nesse processo, assim como cuidar dos idosos, manter lares e membros da família, construir comunidades e sustentar os significados compartilhados, disposições afetivas e horizontes de valor que dão alicerce à cooperação social. Nas sociedades capitalistas, grande parte (embora não a totalidade) dessa atividade ocorre fora do mercado – em residências, bairros, associações da sociedade civil, redes informais e instituições públicas, como escolas (Fraser, 2017, p.48).

A etapa que atualmente vivenciamos em uma visão global é a de um capitalismo financeiro, que promove o desinvestimento estatal e de bem estar social, e que recruta mulheres ao trabalho remunerado e não remunerado do cuidado, mercantilizando a reprodução social, e agudizando as contradições sociais geradas a partir deste processo. Por isso a autora acerta quando reforça que não se trata apenas de uma crise do cuidado, mas sim da reprodução social. O que contribui para desvendar o avanço das pautas em defesa da família pela extrema direita no mundo.

Por meio disso, podemos compreender porque a família sempre será convocada a ser a grande protagonista nas políticas sociais e a assumir compulsoriamente os custos da provisão de bem-estar, diante de um Estado de proteção mínima e residual.

Nosso ponto de partida na análise do material procurou responder inicialmente as perguntas-chaves que vão nortear nossa pesquisa, e respaldar os resultados encontrados. Procuramos dividir essa análise em dois grandes blocos que contemplam as respostas que buscamos encontrar no Manual do PAF; e um segundo bloco que trata da análise do preenchimento do PAF e como estes conceitos foram utilizados ao longo da construção do material pela CIB.

3.2 Aproximações às dimensões do familismo mineiro na direção para o trabalho com famílias do Governo Zema

Quadro 6 – Guia de Análise documental do manual PAF

Perguntas de partida feitas ao Manual	Respostas Obtidas
Identificação da concepção de família	<ul style="list-style-type: none"> • Baseia-se no conceito da PNAS para elaboração de definição de família. A PNAS define família como sendo um “conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou de solidariedade” (BRASIL, 2004, p. 41). • A Matricialidade Sociofamiliar - centralidade da família como núcleo social fundamental para a concepção e implementação das ações, benefícios, programas e projetos do SUAS - por sua vez, destaca a importância central da família e procura superar a ênfase excessiva em indivíduos isolados, reconhecendo que, para que a família possa desempenhar seu papel de prevenção, proteção, promoção e inclusão de seus membros, é necessário garantir condições adequadas de suporte. Ela se baseia no entendimento de que a família é a principal referência na vida das pessoas e que fortalecer os laços familiares é essencial para o desenvolvimento integral e a superação de situações de vulnerabilidade (Manual do PAF, 2024, p.11).
Identificação da Concepção de Proteção Social	<p>A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), emerge como uma peça fundamental no cenário da "proteção social", cujo escopo primordial é zelar pela vida, mitigar danos e prevenir a incidência de riscos sociais, independentemente de contribuições prévias. Esta iniciativa, crucial para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa, deve ser financiada por meio dos recursos previstos no orçamento da Seguridade Social. Para aprofundar a compreensão do conceito abrangente de "proteção social", é essencial assimilar que esse princípio se concretiza e se desdobra por meio das diversas seguranças estabelecidas pela Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB/SUAS. Assim, as cinco seguranças estabelecidas pela NOB/SUAS não apenas conformam, mas efetivamente moldam o conjunto de ações necessárias para a plena efetivação da proteção social. Este conjunto abrangente e interligado visa não apenas mitigar os efeitos adversos das adversidades sociais, mas também construir um arcabouço resiliente que promova a inclusão e a justiça social em diversos níveis e contextos. Essa abordagem holística busca, portanto, contribuir para a construção de uma sociedade mais justa, equitativa e solidária (Manual do PAF, 2024, p.10). Segundo o manual do PAF a concepção de proteção social está relacionada com as cinco seguranças afiançadas pelo SUAS, estabelecidas pela Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB/SUAS. “Assim, as cinco seguranças estabelecidas pela NOB/SUAS não apenas conformam, mas efetivamente moldam o conjunto de ações necessárias para a plena efetivação da proteção social. Este conjunto abrangente e interligado visa não apenas mitigar os efeitos adversos das adversidades sociais, mas também construir um arcabouço resiliente que promova a inclusão e a justiça social em diversos níveis e contextos. Essa abordagem holística busca, portanto, contribuir para a construção de uma sociedade mais justa, equitativa e solidária (Manual do PAF, 2024, p.10).</p>
Identificação do Papel da Família	<ul style="list-style-type: none"> • Na proteção básica, o trabalho social com famílias deve considerar novas referências para a compreensão dos diferentes arranjos familiares, superando o reconhecimento de um modelo único baseado na família nuclear, e partindo do pressuposto de que são funções básicas das famílias: prover a proteção e a socialização dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal, além de ser mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado (p.12). • A Matricialidade Sociofamiliar - centralidade da família como núcleo social fundamental para a concepção e implementação das ações, benefícios, programas e projetos do SUAS - por sua vez, destaca a importância central da família e procura superar a ênfase excessiva em indivíduos isolados, reconhecendo que, para que a família possa desempenhar seu papel de prevenção, proteção, promoção e inclusão de seus membros, é necessário garantir condições adequadas de suporte. Ela se baseia no entendimento de que a família é a principal referência na vida das pessoas e que fortalecer os laços familiares é essencial para o desenvolvimento integral e a superação de situações de vulnerabilidade (p.11).
Identificação da concepção da política de assistência	<p>A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), emerge como uma peça fundamental no cenário da "proteção social", cujo escopo primordial é zelar pela vida, mitigar danos e prevenir a incidência de riscos sociais, independentemente de contribuições prévias. Esta iniciativa, crucial para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa, deve ser financiada por meio dos recursos previstos no orçamento da Seguridade Social.</p>
Fundamentos teórico-metodológicos do documento	<ul style="list-style-type: none"> • As ações profissionais estão condicionadas pelos fundamentos teórico-metodológicos que envolvem concepções acerca de categorias centrais para o seu desenvolvimento, tais como de proteção social, direitos de cidadania, autonomia, necessidades humanas e também de família. São justamente essas concepções que vão sustentar as finalidades que se quer alcançar com o TSF. • dimensão material da vulnerabilidade. • dimensão relacional da vulnerabilidade.

Identificação das Expressões do Familismo	<p>É fundamental estabelecer vínculos e compromissos entre as famílias e o serviço, além de construir processos de planejamento e avaliação conjunta para superar as situações de vulnerabilidade.</p> <p>Famílias em situação de vulnerabilidade social podem ter pouca experiência com relacionamentos estáveis e duradouros. Nesse contexto, o técnico de referência pode se tornar uma das poucas relações construtivas e estáveis da família, o que pode influenciar positivamente sua identidade familiar e abrir novas perspectivas para o futuro.</p> <p>É necessário esclarecer para a família que o Plano de Acompanhamento Familiar será construído conjuntamente entre ela e o(a) técnico(a) de referência, e que ambos são co-responsáveis pelas metas estabelecidas para o fortalecimento de seus membros.</p>
Principais conceitos utilizados	<ul style="list-style-type: none"> ● proteção social, ● família, ● vulnerabilidade, ● risco social, ● vínculos, ● compromisso, ● pobreza, ● arranjos familiares, ● matricialidade sociofamiliar, ● laços familiares, ● inclusão, ● igualdade social, ● potencialidade, ● acompanhamento sistemático. ● meritocracia, ● empreendedorismo.

Fonte: Elaboração Própria

A partir deste quadro capturamos a presença de algumas características metodológicas que definem as formas de racionalidade familistas empregadas como definição da concepção utilizada para fundamentar a intervenção profissional no SUAS através do manual. Encontramos em nossa análise como concepção de família, a adoção da matricialidade sociofamiliar, porém sem o fundamento histórico da concepção de família, conforme já denunciado por Horst (2018).

Acreditamos que a ênfase nessa definição é um reforço ao viés conservador no estado de Minas e um meio de creditar a responsabilização aos sujeitos por seu desenvolvimento social, como também uma forma de legitimar os princípios apregoados pelo SUAS em Minas Gerais, já debatidos anteriormente. Portanto, podemos afirmar que no SUAS em Minas Gerais o reforço da matricialidade sociofamiliar, corrobora com a pesquisa de Silveira (2016), quando diz que “a racionalidade formal” comporta uma funcionalidade ideológica, ao estabelecer o consenso conceitual de família. Ou seja, seguindo o fluxo da PNAS.

Nesta mesma perspectiva temos a identificação da concepção de proteção social, fundamentada no manual como uma condicionante de oportunidades para os sujeitos. A fim de qualificar a explicitação em torno desta concepção, retomamos neste sentido, a discussão de Pereira (2013) sobre as compreensões de proteção social, destacando a que se aproxima com o nosso estudo. A partir da autora, a ideologia da Nova Direita representa uma “fusão conjuntural de valores e interesses contraditórios, de origem neoliberal e neoconservadora” (Pereira, 2013, p.101).

Dito isso, demarcamos em consonância com Pereira (2013) que a concepção da Nova Direita, é uma reação ideológica afinada com o neoliberalismo e neoconservadorismo, a fim de conter o contínuo aumento dos gastos sociais que objetivam prover proteção social. Por isso vislumbramos atualmente tantas resistências do Estado a um modelo de proteção social que empregue a ideia da universalidade.

Para os neodireitistas, conforme a autora, construir um “Estado de Bem Estar”, amplo e universal é impossível, defesa que se ancora em pelo menos 3 *argumentos* centrais:

1. A busca pela universalidade da proteção social coloca em risco a *ordem social* posta.
2. Por não acreditarem que a cobertura protetiva possa ser alcançada por meio de planejamento racional.
3. Que a universalidade pressupõe a possibilidade de satisfação dos interesses coletivos de toda a sociedade, o que é considerado absurdo pela Nova Direita.

Não pretendemos esgotar aqui o debate sobre a ideologia da Nova Direita, mas pontualmente caracterizá-la por compreendermos que seja a fundamentação presente na corporificação do conceito de proteção social orientado pelo Manual. Na perspectiva de Pereira (2013), esta ideologia é equivocada pois pressupõe que no desenvolvimento do capitalismo os problemas sociais que surgem são inerentes à vida privada e fazem parte de uma “ordem natural” do desenvolvimento.

No caso desta pesquisa, vejamos que o estado de Minas não adota no Manual do PAF uma definição de proteção social, mas incorpora a NOB-SUAS (2012) e suas seguranças sociais⁴⁴ como um ponto de partida para o provimento de proteção.

Neste debate enfatizamos 02 pontos:

1- Ao adotar os princípios de seguranças sociais como ponto de partida para o provimento de proteção social, o estado de Minas fomenta a idealização da relação entre a política de Assistência Social, o trabalho e a intervenção do Estado na reprodução material e social da força de trabalho.

2- Fortalece o processo de uma nova racionalidade para a política de assistência social em Minas Gerais, fundamentada no enfrentamento da pobreza enquanto a maior expressão da questão social, e o maior obstáculo ao desenvolvimento do estado.

O que pretendemos aqui demonstrar através destes dois pontos, é referenciado no seguinte trecho:

(...) visa não apenas mitigar os efeitos adversos das adversidades sociais, mas também construir um arcabouço resiliente que promova a inclusão e a justiça social

⁴⁴ Para maior aprofundamento, recomenda-se a leitura do artigo 4º da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS (2012), que trata das seguranças afiançadas pelo SUAS.

em diversos níveis e contextos. Essa abordagem holística busca, portanto, contribuir para a construção de uma sociedade mais justa, equitativa e solidária (Manual do PAF, 2024, p.10).

Quando o Manual refere-se aos “efeitos adversos da adversidade social”, pressupomos que esta forma de abordagem é uma estratégia que mascara o verdadeiro fundamento da questão social, pois oculta ao leitor o fato de que o capitalismo é quem produz estes “efeitos adversos”. Não se menciona em nenhuma das 142 páginas do Manual, nenhum fator que suscite o debate em torno do capitalismo de condição dependente no nosso país, tampouco a superexploração da força de trabalho. Ou até mesmo de algo que demarque a compreensão e origem da pobreza e das expressões da questão social.

Portanto, é imprescindível nos atentarmos para essa ausência de debate econômico, central na concepção de proteção social pelo estado de Minas Gerais, pois esta ausência subsidia a intervenção familista na execução do trabalho social com famílias. Quando o manual traz a expressão “arcabouço resiliente” no contexto de identificação do conceito de proteção social, ele nos sugere deste modo que, precisamos de uma estrutura ou um sistema que seja capaz de adaptar-se em meio às “adversidades sociais”, aqui entendidas como expressões da questão social.

Em outro ponto interessante no manual, trata-se da *abordagem holística* para a construção de uma sociedade mais justa. Nos debruçamos a desvendar o que seria para o estado essa abordagem e suas implicações na execução do TSF através do PAF. Um estudo português realizado em 2017 por Cristina Duarte e Pedro Ventura, profissionais de Serviço Social, traz a proposta que a dimensão holística ao ser incorporada a prática do Serviço Social, pode colaborar no bem estar coletivo e no desenvolvimento social, na medida em que está estritamente ligado ao desenvolvimento pessoal.

Os autores discorrem sobre o “confronto” da vida humana com múltiplas contradições que dificultam o “sentido da vida”. Assim, entendem que se a pessoa define esse “sentido”, todas as suas vivências se desenvolveriam de uma forma mais eficaz. Vejamos o seguinte trecho:

A relação de proximidade, própria do Serviço Social, aliada às múltiplas possibilidades que têm de ação nas diferentes áreas e contextos organizacionais em que atua, traz aos assistentes sociais uma oportunidade de diferenciar a sua práxis, não só pela panóplia de instituições em que se insere (Instituições Particulares de Solidariedade Social, Organizações não Governamentais, Estado...etc.) mas também pelo próprio objetivo do Serviço Social: envolver numa participação plena as pessoas, utilizando os meios de que se dispõe de forma a capacitá-las para tomarem as decisões e ações que afetam as suas vidas; reconhecer a totalidade da pessoa, família, comunidade, meio social e natural, identificando todos os aspetos da sua vida; diagnosticar nas pessoas, grupos e comunidades as competências necessárias ao *empowerment* (Duarte; Ventura, 2019, p.3).

Ao citarmos este artigo, não pretendemos enfatizar o debate que envolve as diferenças de conformação da profissão entre os dois países⁴⁵, e tampouco resumir essa discussão, mas consideramos essencial para a compreensão da problemática que envolve o emprego da expressão *abordagem holística*. Neste trecho, os autores atribuem à profissão a capacidade de estabelecer uma relação de proximidade com os sujeitos, enfatizando a valorização da criação de vínculos como pressuposto à abordagem. Essa ênfase à dimensão da proximidade por meio dos vínculos, seria o terreno ideal para o trabalho social com famílias, a fim de direcioná-las ao reconhecimento de suas capacidades.

Este discurso em muito se assemelha ao desenvolvimento de potencialidades amplamente valorizado nas produções teóricas do SUAS. Outra questão que nos chama a atenção neste trecho dos autores, diz respeito ao destaque da palavra *empowerment*, traduzida como empoderamento. Utilizada aqui como parte de um processo para o alcance de um bom desempenho individual do sujeito, que seria essencial para alcançar seu bem estar pessoal e coletivo.

Ao buscar as referências bibliográficas para a construção do Manual, podemos observar que ele faz parte de uma revisão dos demais documentos de orientações técnicas do Estado. Encontramos também a referência de 02 grandes autores do Serviço Social, Marilda Iamamoto e José Paulo Netto, que não dialogam com esta “abordagem”. A inserção deste termo pode ser compreendida como uma estratégia do estado de Minas na efetivação da proteção social, que remete aos princípios do PMDI, já discutidos aqui anteriormente.

Por isso, dizemos que o Manual que orienta a execução do PAF em Minas Gerais está interligado diretamente com os princípios norteadores do governo no estado. A direção política pedagógica na execução deste trabalho, vai respeitar e reforçar o desenvolvimento individual dos sujeitos, trazendo à ele a responsabilização do desenvolvimento em seu entorno. A proteção social seria neste contexto uma “cartela” de condições favoráveis a este desenvolvimento, principalmente quando associada às seguranças afiançadas pelo SUAS.

Concomitante ao debate da proteção social e seus desdobramentos, está a concepção da política de assistência social e o papel da família na execução do TSF. No manual do PAF é explícito que o estado vislumbra o SUAS em Minas Gerais como a máxima expressão da proteção social aos cidadãos, e isto não é por acaso. Para aprofundarmos, recuperamos

⁴⁵ Para maior aproximação sobre as diferenças teóricas de intervenção entre os dois países, sugerimos o estudo de Braga e Amaro (2019), que em seu artigo, Política social e família: desafios colocados aos assistentes sociais do Brasil e de Portugal, discutem sobre algumas preocupações de assistentes sociais em vista da redução de direitos sociais em ambos os países, em um cenário de austeridade neoliberal. Disponível em: <[Política social e família: desafios colocados aos assistentes sociais do Brasil e de Portugal | Social policy and the family: challenges faced by social workers in Brazil and Portugal | Revista Em Pauta](#)>. Acesso em 21. maio 2025.

Silveira (2016), em que o autor debate a questão da gestão dos riscos sociais por meio das políticas sociais. A política de Assistência Social, como peça fundamental no enfrentamento dos riscos, estaria funcionalmente ligada à promoção da igualdade social e da equidade. Para o autor a gestão do risco aliada ao enfrentamento da vulnerabilidade, correspondem a uma “ponte de passagem para a absorção dessas inovações ideopolíticas no arcabouço teórico e técnico da assistência social” (Silveira, 2016, p.196).

Essa importância que a política de assistência social confere à gestão do risco e de vulnerabilidades, traz consigo uma via estratégica onde torna-se necessário que a assistência social enquanto política crie mecanismos de investimentos no capital social dos segmentos pobres, contribuindo para seu desenvolvimento humano. E assim, chegamos ao ponto crucial do que encontramos como resposta para o conceito de assistência social e também de família, pois para o manual do PAF, a família é a referência e a mediadora das relações de seus membros com o Estado.

Uma vez que a família é alçada pelo sistema capitalista como responsável pelo seu desenvolvimento pleno na sociedade, é necessário o reforço ideológico do fortalecimento de seus laços familiares. A partir dos estudos de Horst e Miotto (2024), compreende-se que é a partir da ascensão mundial da extrema direita, em especial na última década, que o discurso em defesa da família ganhou espaço e suscitou em uma escala muito maior a inserção da ideologia de fortalecimento dos laços familiares nas orientações tecnicistas de orientações pedagógicas estatais.

Segundo o autor, as determinações da formação social brasileira segue reforçando um modelo de ser família, que atenda as necessidades do capital, ao mesmo tempo que oculta a responsabilização do estado em prover proteção social. O autor sinaliza que a família se tornou objeto de raciocínio econômico para o neoliberalismo, ao dinamizá-la como uma “firma”, que produz “bens” de diferentes naturezas: competências, saúde, autoestima e outras mercadorias, como filhos, prestígio, cobiça, prazer sensorial, etc” (Horst e Miotto, 2024, p.3).

Podemos assim dizer, que para a execução do trabalho social com famílias no contexto do *ultraliberalismo*, se ancora a partir de 03 elementos: família, reprodução social e assistência social. Visualizamos neste primeiro momento de extração dos dados, que essa junção de elementos torna-se funcional ao requerimento do SUAS em Minas Gerais, quando objetiva-se o desenvolvimento humano, para o alcance da igualdade social.

Conforme Horst e Miotto (2024), hegemonicamente a centralidade da reprodução social da força de trabalho ocorre na família, com a garantia do trabalho não remunerado, exercido principalmente pelas mulheres. Para a política de assistência social, a família é reconhecida

como “espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida” (Brasil, 2004). A partir disso, essas 03 frentes se cruzam e se reproduzem, pois mesmo as famílias que não conseguirão exercer seu caráter protetivo, estarão reproduzindo socialmente, independente de sua configuração.

Contudo, importa para o capitalismo que essa reprodução ocorra a partir de um certo padrão de funcionalidade das famílias, por meio de instrumentos ideológicos e políticos que reforçam a ideia de que a família tradicional, defendida pela extrema direita, é o modelo ideal para a reprodução cruel do capitalismo. Assim, tem se estruturado no SUAS, e neste caso em Minas, o padrão perfeito para a reprodução do capital, para o desfinanciamento de serviços públicos, e para a supremacia do conservadorismo.

Ainda sobre a defesa desta perspectiva de junção de elementos, visualizamos a relação que também ocorre entre os fundamentos teóricos, as expressões do familismo e a disseminação de conceitos no manual do PAF. Nessa relação, acreditamos que se reproduzam 03 dimensões que serão continuamente fortalecidas pela execução do PAF:

- **A dimensão econômica gerencialista do estado de Minas:** essa dimensão refere-se ao modelo de gestão mantido pelo estado, que objetiva a aplicação de princípios e práticas de gestão empresarial no setor público. O emprego de metas e princípios como os contidos no documento PMDI 2019-2030, são uma clara demonstração de que o governo do estado de Minas tem operado na direção gerencialista. Podemos destacar termos utilizados neste documento como eficiência, resultados e controle de custos, eficácia, desempenho, desburocratização, desestatização.
- **A dimensão pedagógica do enfrentamento à pobreza vinculada a ideia da meritocracia e do empreendedorismo:** nessa dimensão gostaríamos de destacar que meritocracia e empreendedorismo caminham juntos no sentido de desenvolvimento individual dos sujeitos. Compartilhamos aqui a contribuição de Ferraz (2022), que debate sobre a crise do empreendedorismo social, que ganhou terreno a partir dos anos de 1990, e se apresenta como uma forma de resolução das demandas impostas pelas contradições capitalistas, onde se preza pela inclusão social e valorização de pessoas que não foram absorvidas pelo mercado de trabalho. O que pretendemos neste ponto de debate é destacar que o empreendedorismo superestimado pelo estado consiste, conforme nossos estudos, em alçar as famílias em situação de vulnerabilidade e risco social e introduzi-las a um novo patamar gerado pelo impulsionamento do desenvolvimento individual. O comparativo da autora demonstra essa possibilidade ao denunciar os objetivos do empreendedorismo, pois

a grosso modo possui o fetiche de *solução das desigualdades estruturais*, e talvez por isso seja tão bem recebido pelos gestores da política de assistência social no estado. Porém o que denunciemos nesta dimensão, é o fato de que apregoa-se argumento da inclusão social pelos próprios méritos individuais, pois empreender tornou-se uma saída estratégica para ascensão econômica e social, a depender do empenho de cada um (mérito). Vemos também nesse sentido que o incentivo ao desenvolvimento do *espírito empreendedor* de cada sujeito, é uma captura cruel da subjetividade pelo capital. E não poderíamos deixar de exemplificar nessa dimensão, as inesgotáveis oficinas promovidas pelo PAIF com o objetivo de empoderar mulheres e jovens a se tornarem independentes da política de assistência social⁴⁶.

- **A dimensão social de responsabilização das famílias pelos serviços socioassistenciais do SUAS, sendo o PAIF e o PAEFI o programa que mais facilmente irá incorporar essa dimensão:** Nesta dimensão nos deparamos com a interferência familista, não somente nos processos de trabalho, mas como a estruturação de um sistema de proteção social que tem na família sua forma de racionalização. As orientações técnicas que norteiam os processos de trabalho destes serviços dizem respeito ao objeto de estudo desta pesquisa, o PAF. Assim, dificilmente não haverá alguma intervenção profissional que em algum momento não perpassa pelo caminho da responsabilização individual ou familiar pelas contradições sociais vividas.

A partir destas dimensões, será assegurado para o estado de Minas que o trabalho social com famílias atenderá as expectativas a ele imbricadas como: o fortalecimento de capacidades individuais, como um modo de confrontar as vulnerabilidades ocasionadas pela pobreza; a racionalização de uma perspectiva de atuação profissional esvaziada da compreensão crítica da formação sócio histórica; o fortalecimento da família e sua capacidade protetiva, estabelecendo o familismo como um modelo de proteção social e fortalecendo o processo de reprodução social, ainda que as equipes do SUAS não tenham consciência.

Dito isso, passaremos ao próximo bloco de discussão sobre o processo de desenvolvimento do PAF com as famílias em acompanhamento, explicitando o modo de inserção de informações das famílias nos formulários. Seria impossível conglomerar nesta pesquisa cada uma das fichas do PAF a serem preenchidas pelos profissionais e discutí-las

⁴⁶ No serviços do SUAS temos visto uma gama de estratégias de intervenção, que consagram o empreendedorismo como uma possibilidade de desenvolvimento para as famílias em acompanhamento, através de cursos de culinária, artesanatos, costura, e outras atividades manuais de baixo custo, bem como cursos profissionalizantes de cuidado e produção. A apropriação destes espaços coletivos do SUAS pelo perfil empreendedor denuncia a interferência da dinâmica capitalista.

criticamente à luz do capitalismo, familismo e reprodução social, dada a complexidade e o tempo necessário para apreensão de cada uma. Porém, em nossa análise encontramos pontos centrais de discussão entre os dois modelos de Plano de Acompanhamento Familiar (PAF) executados no PAIF e no PAEFI. Assim, tentaremos explicitar e canalizar as perspectivas operativas assumidas durante o processo de elaboração do PAF.

3.3 A dinâmica do PAF no âmbito da Proteção Social Básica (PAIF) e Proteção Social Especial de Média Complexidade (PAEFI)

Inicialmente o manual considera que a centralidade das ações de acompanhamento em ambas as proteções, referem-se às famílias em seus diversos arranjos, considerando a matricialidade sociofamiliar como ponto central nesta ação.

A focalização das ações do PAF na família, despertam a perspectiva de individualização e responsabilização pela vivência de vulnerabilidades, atribuindo à família questões endógenas a serem resolvidas por meio do acompanhamento. Em ambos os planos (PAIF e PAEFI) a família é tida como uma totalidade, e sua relação com a sociedade e sua organização interna são fundamentais para as próximas etapas do acompanhamento. Porém, existe em ambos os planos uma sugestão de critérios sobre os tipos de famílias a serem inseridas no acompanhamento, sendo para o PAIF os seguintes critérios:

- 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.

Para o processo de acompanhamento do PAEFI, serão observados prioritariamente os seguintes recortes:

1. Violência e Negligência: Famílias que vivenciam situações de violência doméstica, abuso sexual, negligência, maus-tratos, entre outras formas de violação de direitos.
2. Risco Pessoal e Social: Famílias com membros em situação de risco pessoal, como mulheres em situação de violência doméstica, crianças e adolescentes em situação de

rua e/ou trabalho infantil, idosos em situação de abandono, pessoas com deficiência em situação de negligência, entre outros.

3. Situação de Rua: Famílias em que algum dos membros vive em situação de rua.
4. Fragilização de Vínculos Familiares e Comunitários: Famílias em que se observa fragilidade dos vínculos familiares e comunitários, com dificuldades de convívio e apoio mútuo.

Entretanto, destacamos que o recorte que trata a pobreza como a maior expressão de vulnerabilidade social, ainda permanece latente para o acompanhamento das famílias pelo PAIF, conforme diz:

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 (...) (Manual de Orientações PAF, Sedese, 2024,p.95).

Assim, percebemos as influências de determinações centrais que também aparecem em outros documentos oficiais do estado de Minas, como o PMDI, PEAS e PPAG. Destacamos nesta análise o PPAG, com vigência de 2024 a 2027, onde o governo de Minas assinala como objetivo estratégico o desenvolvimento social, através da redução da vulnerabilidade social. Outro destaque do PPAG, que corrobora com a elaboração do manual de orientações do PAF, refere-se às diretrizes estratégicas para alcançar-se o pleno desenvolvimento social, e neste contexto destacamos pelo menos 1 delas: aprimorar a proteção social ofertada pelo estado, por meio de ações inovadoras que envolvam a Assistência Social, a promoção de direitos, o *empreendedorismo*⁴⁷, o acesso ao mundo do trabalho, o aumento da empregabilidade e a geração de oportunidades para que os cidadãos transitem de uma situação de vulnerabilidade para a autonomia social.

Observamos que o contexto de elaboração e implementação do PAF não acontece de forma exógena dos demais documentos construídos nesta gestão “Era Zema”, mas todos as diretrizes político pedagógicas se concentram em um só objetivo maior: erradicar a pobreza e promover a proteção social como algo alcançável a partir do desenvolvimento de capacidade dos sujeitos por meio do empreendedorismo.

Avançando em nossa análise, temos o processo de decisão sobre o período de acompanhamento também é algo relevante neste processo, pois é o que vai determinar quais

⁴⁷ É somente a partir de Schumpeter que a noção de empreendedorismo recebe configurações inéditas: a função da inovação na atividade empreendedora, entendida como o ingresso no mercado, de novos produtos que alteram o comportamento das empresas e dos consumidores, cujo resultado é o aumento da produtividade e do bem-estar social. (Valentim e Peruzzo, 2017,p.103)

tipos de ações serão direcionadas às famílias. No PAF, o período de acompanhamento de uma família determinará por exemplo, se as intervenções serão realizadas em grupo ou particularizadas, conforme segue:

Periodicidade do acompanhamento: indicar se o acompanhamento vai ser semanal, quinzenal ou mensal. É imprescindível que exista uma frequência estipulada para os encontros de Mediação, bem como, de Intervenções Particularizadas ou em Grupo de Famílias, pois é essa frequência que irá caracterizá-lo como acompanhamento. • Mediações: são momentos privilegiados para os profissionais, em conjunto com a(s) família(s), avaliarem se as ofertas de serviços de assistência social têm tido o efeito desejado e se atendem às expectativas das famílias, bem como se as respostas aos encaminhamentos realizados para os serviços setoriais foram efetivas, ou, ainda, se o acesso à documentação civil ou acesso à renda foi garantido (para os que apresentam critérios de acesso ao PBF, BPC, benefícios eventuais ou outros programas de transferência de renda municipais/estaduais) (BRASIL, 2012b). • Intervenções em Ações Particularizadas ou em Grupo de Famílias: correspondem a momentos de encontro entre as famílias e os profissionais responsáveis pelo seu acompanhamento. Podem ser entre uma família ou um grupo de famílias e o profissional, se o processo de acompanhamento for particularizado ou em grupo, respectivamente. Nesses encontros são desenvolvidas temáticas que buscam incentivar a reflexão das famílias sobre as vulnerabilidades enfrentadas, formas de superá-las, a identificação de seus recursos e potencialidades. Esses momentos também são de devolutivas do profissional sobre as respostas às demandas, vulnerabilidades enfrentadas pelas famílias (Manual Orientações PAF, Sedese, 2024, p.68).

Podemos compreender de forma mais abrangente a importância da definição das estratégias de acompanhamento recuperando novamente o debate de Silveira (2016), sobre levar à infiltração da racionalidade capitalista nos poros mais sutis do cotidiano e da reprodução familiar, pois a temporalidade do acompanhamento do PAF é que vai demarcar as demais intervenções que se farão necessárias para conduzir o ajustamento da família às necessidades do capital.

Conforme citamos acima, as intervenções profissionais podem decorrer de ações particularizadas ou em grupos de famílias, porém ambas estarão estabelecendo, conforme a orientação do PAF, a reflexão das famílias sobre suas vulnerabilidades vivenciadas. Silveira (2016) pontua que essa espécie de pedagogia, provém de ideologias que tendem a alcançar dimensões comportamentais, psicossociais e educacionais, que responsabilizam as famílias pelas condições de vida. Para o autor, esse enfoque visa mitigar as condições de classes dos sujeitos e os fundamentos históricos estruturais da questão social. Acreditamos que neste contexto do trabalho social com famílias, o familismo possui terreno fértil, e alimenta os interesses políticos ideológicos diluindo assim qualquer tipo de mobilização ou resistência contra os padrões hegemônicos de acumulação.

Nas próprias orientações técnicas do PAF em Minas Gerais, não foram encontrados subsídios que suscitaram o debate da gênese da desigualdade, embora também confiando em nossas hipóteses, não esperávamos nos deparar com estes elementos. Contraditoriamente,

orienta-se pelo manual do PAF que tais espaços coletivos de acompanhamento sejam desenvolvidas temáticas que buscam refletir sobre as vulnerabilidades das famílias e quais recursos elas próprias detêm para a superação. Essas são as chamadas metodologias de trabalho com teor despolitizante e psicologizante no SUAS, de que trata Silveira (2016).

Tendo definido estes elementos, o profissional de referência que acompanha a família, determinará seu diagnóstico, elencando as violações e vulnerabilidades a serem superadas conforme orientação do manual. Vejamos os dois modelos de diagnósticos para PAIF e PAEFI respectivamente:

Figura 7 – Modelo de diagnóstico para famílias em acompanhamento pelo PAIF

I - DIAGNÓSTICO	
<i>Família inserida em acompanhamento familiar no PAIF para superação da(s) seguinte(s) vulnerabilidade(s):</i>	
<input type="checkbox"/>	Famílias de baixa renda
<input type="checkbox"/>	Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família
<input checked="" type="checkbox"/>	Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, em descumprimento de condicionalidades
<input type="checkbox"/>	Famílias com membros beneficiários do Benefício de Prestação Continuada - BPC
<input type="checkbox"/>	Famílias que atendem aos critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família e do BPC, mas que ainda não foram beneficiadas
<input type="checkbox"/>	Famílias em situação de vulnerabilidade em decorrência de dificuldades vivenciadas por algum de seus membros
<input type="checkbox"/>	Pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social
<input type="checkbox"/>	Famílias com crianças ou adolescentes em situação de trabalho infantil
<input type="checkbox"/>	Famílias com crianças ou adolescentes em Serviço de Acolhimento Institucional
<input type="checkbox"/>	Outros: _____

Fonte: Manual do PAF - 2024.

Figura 8 – Modelo de diagnóstico para famílias em acompanhamento pelo PAEFI

I - DIAGNÓSTICO	
<i>Família inserida em acompanhamento familiar no PAEFI para superação da(s) seguinte(s) violação(ões):</i>	
<input type="checkbox"/>	Adolescente em MISE
<input type="checkbox"/>	Adolescente em cumprimento de LA ou PSC
<input type="checkbox"/>	Adolescente em cumprimento de medidas restritivas de liberdade
<input type="checkbox"/>	Criança/adolescente em medida protetiva de acolhimento (abrigo)
<input checked="" type="checkbox"/>	Criança/adolescente responsável pelo cuidado de familiares
<input checked="" type="checkbox"/>	Situação de autonegligência
<input type="checkbox"/>	Situação de discriminação em decorrência de orientação sexual / identidade de gênero
<input type="checkbox"/>	Situação de discriminação em decorrência da raça / cor
<input checked="" type="checkbox"/>	Situação de violência física contra mulher
<input checked="" type="checkbox"/>	Situação de violência psicológica contra mulher
<input checked="" type="checkbox"/>	Situação de violência moral contra mulher
<input type="checkbox"/>	Situação de violência sexual contra mulher
<input type="checkbox"/>	Situação de violência patrimonial contra mulher
<input type="checkbox"/>	Situação de violência institucional contra mulher
<input type="checkbox"/>	Situação de violência física contra criança ou adolescente
<input checked="" type="checkbox"/>	Situação de violência psicológica contra criança ou adolescente
<input type="checkbox"/>	Situação de violência institucional contra criança ou adolescente
<input type="checkbox"/>	Situação de violência sexual contra criança ou adolescente
<input type="checkbox"/>	Situação de violência física contra idoso

Fonte: Manual do PAF - 2024.

Detectamos em ambos os exemplos uma gama de condições consideradas situações de vulnerabilidades enfrentadas pela família. Essas situações ao serem diagnosticadas, devem ser

trabalhadas em conjunto com as famílias com a finalidade de superação. Conforme sinalizado por Silveira (2016), o trabalho social com famílias com enfoque nas vulnerabilidades, tem como fatores determinantes duas vias de intervenção: a estrutura de oportunidades e a dimensão psicossocial, que pretendemos discorrer adiante, sem a intenção de esgotar este debate. Na particularidade mineira, soma-se a lógica do empreendedorismo.

Estabeleceremos nossa análise primeiramente pela figura que remete ao PAIF, onde as 5 primeiras vulnerabilidades elencadas são derivadas das condições de renda das famílias. Vemos aqui uma dada importância às famílias com rendas decorrentes de programas governamentais, que estabelece a noção da estrutura de oportunidades presente no SUAS do estado. Portanto, conforme já sinalizamos a priori, o estado de Minas Gerais tende a focalizar as ações socioassistenciais para estabelecer a proteção social das famílias e por meio delas.

Nesse sentido, os programas de transferência de renda são elementos centrais que criam a estrutura necessária para a tão almejada autonomia dos sujeitos que o estado espera que se alcance. Salientamos que, conforme Espeschit (2008) a noção de estrutura de oportunidades, refere-se às probabilidades dos indivíduos e famílias de acessarem os bens e serviços ofertados pelo Estado, pelo mercado e pela sociedade para concretizar suas necessidades, como: emprego, direitos sociais e direitos políticos, que lhes permitam manter ou melhorar o seu nível de bem - estar social. Para a autora, o Estado possui uma das fontes mais significativas de componentes ofertados por essa estrutura, e possui lugar central nesse processo de oferta ao assumir o papel de regulador das políticas sociais.

Sob o viés crítico, utilizamos aqui mais uma vez as contribuições de Silveira (2016), que nos alerta que creditar a superação da vulnerabilidade por meio de uma estrutura de oportunidades, estabelece a negação de nexos cruciais para a compreensão da totalidade, pois omite-se que as desigualdades foram geradas pela apropriação privada da riqueza e pela superexploração da força de trabalho. Ao nosso ver, outro ponto importante nessa discussão, é que a direção político pedagógica da estrutura de oportunidades opera em favor das mediações da reprodução capitalista, principalmente quando associada a metodologia do empoderamento individual para o escape da pobreza.

Pelo que os documentos têm nos mostrado, a estrutura de oportunidades vem atrelada em nosso caso de pesquisa, mais particularmente com a meritocracia e o empreendedorismo.

Já no modelo de diagnóstico que se refere ao PAEFI, visualizamos efetivamente situações que envolvem violações de direitos, e nenhuma associação à renda familiar. Contudo a orientação de preenchimento diz o seguinte:

O PAEFI (Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e

Indivíduos) é um serviço da assistência social brasileira voltado para o atendimento de famílias e pessoas em situação de risco pessoal e social. Como já mencionado, o PAF é parte integrante das bases operacionais para a realização do Trabalho Social com Famílias na PAEFI. A efetiva implementação do PAF na Proteção Social Especial de Média Complexidade (PSE/MC) desempenha um papel crucial no âmbito do TSF na PSE/MC. Esse plano, que precisa ser cuidadosamente delineado, surge como um instrumento estratégico que orienta as equipes técnicas do PAEFI, direcionando ações específicas voltadas à promoção da proteção social e à restauração dos vínculos familiares fragilizados em decorrência das situações de violação de direitos. Destacam-se, nesse contexto, situações que exigem acompanhamento especializado, tais como o acompanhamento de adolescentes em medidas socioeducativas, o acompanhamento de crianças/adolescentes em acolhimento institucional, a intervenção especializada em situações de autonegligência de idosos e outros grupos vulneráveis, a intervenção em situações de discriminação (racial, sexual, de gênero, de classe, etc.) e o acompanhamento especializado em situações de violência. A meticulosa construção desses planos não apenas possibilita a imediata mitigação dos riscos pessoais e/ou sociais enfrentados pelas famílias acompanhadas, mas também contribui para uma intervenção especializada, pautada na restauração de direitos e na restauração dos vínculos familiares (Manual PAF, 2024, p.102).

Claramente vemos neste trecho, a intencionalidade de fomentar a função protetiva das famílias, por meio da expressão familista de restauração dos vínculos familiares. Porém, concordamos com a sinalização de que as violações elencadas na figura 7, possuem legitimação para serem utilizadas para definições de critérios de acompanhamento familiar ou individual no SUAS.

Acreditamos também, que ao depender da metodologia empregada, este acompanhamento pode conter a identidade de se estabelecer como uma intervenção que responsabiliza a família por sua vivência de violência. E nesse viés, podemos inserir a crítica à segunda via de intervenção no enfoque de vulnerabilidades, também muito criticada por Silveira (2016) que diz respeito à *dimensão psicossocial*. Essa dimensão, conforme sinaliza o autor, carrega consigo a perspectiva de um trabalho social personalizado, que requer a adoção de formatos mais flexíveis e relacionais de gestão pública. Por se tratar de uma dimensão que envolve questões objetivas e subjetivas, qualquer estratégia que seja efetiva para sua superação perpassa pela intervenção pelas pessoas, investindo em seu empoderamento e autodesenvolvimento. Inserido na dimensão psicossocial, o processo de “*empoderamento*” das famílias ou indivíduos através do PAF, seria uma estratégia central para o alcance de resultados nas metodologias de trabalho social com famílias, capaz de ampliar a capacidade de escolhas dos indivíduos e reduzir as situações de vulnerabilidades extremas.

Complementando a definição dos elementos que trarão o diagnóstico para o acompanhamento, o manual insere ao profissional do SUAS, o conceito de vulnerabilidades e violações de direitos, este último, segundo o manual, como resultado da progressão da vulnerabilidade em um patamar de maior escala. Até aqui, demonstramos a

complementaridade das ações acompanhamento familiar no trabalho social com famílias, destacando que em ambas as dimensões de proteção social no SUAS, básica e especial de média complexidade, será executado o PAF com as mesmas particularidades.

Contudo, destacamos que para o PAEFI haverá um enfoque exacerbado do conceito de vulnerabilidade e seus desdobramentos nas vivências familiares. Dito isso, procuramos demonstrar conforme as perguntas inscritas no próprio manual porque é tão necessário para o trabalho social com famílias este enfoque específico de vivências de violações.

Quadro 7 – Desdobramentos do conceito de vulnerabilidade no acompanhamento do PAEFI

Orientações	Processamento
Como as vulnerabilidade sociais da família estão relacionadas às violações de direitos encontradas?	Entender a articulação entre as violações de direitos e as vulnerabilidades sociais é um elemento central e estratégico na elaboração de um Plano de Acompanhamento Familiar no âmbito do PAEFI. Os riscos sociais se conectam diretamente às vulnerabilidades sociais, e portanto, é importante estabelecer conexões precisas entre as violações identificadas e os fatores sociais que contribuem para a emergência das violações.
Diagnóstico preciso	Relacionar tecnicamente violações de direitos e vulnerabilidades sociais permite um diagnóstico mais preciso da situação familiar.
Abordagem integral da família	A abordagem integral permite que as intervenções sejam mais amplas, considerando tanto as questões imediatas relacionadas às violações de direitos quanto os fatores estruturais e sociais que contribuem para a vulnerabilidade da família, como a relação entre a estrutura econômica e habitacional da família com vulnerabilidades sociais específicas que podem escalar para situações estruturais de violência, por exemplo.
Eficiência dos Recursos	A conexão entre violações de direitos e vulnerabilidades sociais ajuda na alocação eficiente dos recursos disponíveis na rede socioassistencial, direcionando esforços e recursos para questões que terão maior impacto na superação do risco social enfrentado pela família.
Prevenção de reincidências e da perpetuação do ciclo da violência	Ao abordar simultaneamente as violações de direitos e as vulnerabilidades sociais, o Plano de Acompanhamento Familiar pode incorporar estratégias de prevenção de reincidências, contribuindo para o rompimento do ciclo de violência.
Empoderamento da família	A compreensão técnica e científica da inter-relação entre violações de direitos e vulnerabilidades sociais capacita a família a compreender criticamente sua própria situação. Esse empoderamento favorece a participação ativa da família no processo de transformação e na construção de vínculos intrafamiliares mais sólidos.
Promoção de transformações estruturais	Em síntese, a articulação técnica entre violações de direitos e vulnerabilidades sociais dentro do Plano de Acompanhamento Familiar é uma ferramenta essencial para proporcionar intervenções eficazes durante o processo de acompanhamento no âmbito do PAEFI. Esse enfoque integrado visa não apenas corrigir as violações imediatas, mas também criar condições para o fortalecimento da família e a construção de um ambiente mais propício ao seu desenvolvimento social.

Fonte: Elaboração Própria

Este quadro sintetiza o que de fato deve ser priorizado na elaboração do acompanhamento familiar no PAEFI, detalhando quais elementos se relacionam entre si. Mais uma vez observamos nesses dados o propósito de estabelecer-se uma estrutura de oportunidades e a dimensão psicossocial aparecendo em pontos que elegem a construção de vínculos familiares como uma alternativa de superação das dificuldades da família.

O enfoque sobre a promoção de transformações estruturais, nos fazem refletir sobre o quanto as famílias serão castigadas neste processo a fim de se extrair essa tal “transformação”. Aqui entendemos de forma nua e crua que o interesse de aplicação do PAF,

é o de perpetuar uma metodologia reformatória de vivências, financiada pelo mercado e pelo Estado. Estes desdobramentos da metodologia do enfoque de vulnerabilidades, reforçaram nas famílias seus papéis naturais de proteção e responsabilidade moral por suas condutas consideradas nocivas ao bom funcionamento da sociedade.

E no contexto do estado de Minas, permeado pelo conservadorismo moral, esses desdobramentos têm impactado cada vez mais as famílias, dada a particularidade do estado ter como princípio a produção de riqueza através dos cidadãos, conforme já exposto até aqui.

Avançando em nossas análises, capturamos o levantamento das potencialidades, que também se relacionam com o processo de diagnóstico. Essa relação vem da implementação da ideologia da capacidade de superação da vulnerabilidade, seja pelo fortalecimento do caráter protetivo das famílias ou pelo desenvolvimento da capacidade humana. Faz-se necessário enfatizar neste ponto sobre a forma que o estado de Minas visualiza as potencialidades a serem trabalhadas nas famílias em acompanhamento pelo PAEFI. Para colaborar com o que pretendemos, trouxemos aqui o texto de abertura do capítulo em questão, em forma de pontos para analisarmos qual a direção que o manual de orientações do PAF pretende alcançar. Portanto, vejamos:

1. A consideração das *potencialidades de uma família* é um aspecto crucial na elaboração de um Plano de Acompanhamento Familiar na Proteção Social Especial de Média Complexidade (PSE/MC). Identificar e *fortalecer essas capacidades* não apenas amplia a autonomia da família, mas também contribui para a construção de uma trajetória capaz de romper com os ciclos de violência intrafamiliar.
2. No contexto do plano, elencamos algumas potencialidades que podem ser identificadas. Por exemplo: o *apoio da rede primária*, composta por parentes, amigos, vizinhos e colegas de trabalho, desempenha um papel fundamental. Esse suporte fortalece os laços sociais e emocionais da família, proporcionando apoio emocional e prático em momentos de necessidade.
3. A *aptidão para trabalhos manuais* também é uma potencialidade a ser valorizada, caso seja identificada. O reconhecimento e desenvolvimento dessas habilidades podem abrir oportunidades para a *geração de renda*, promovendo a autonomia financeira da família.
4. O compromisso de cuidado mútuo reflete a coesão familiar, sendo vital fortalecer esses laços para criar um ambiente de apoio e segurança. Além disso, identificar e *desenvolver habilidades para atividades produtivas* amplia as oportunidades de inserção no mercado de trabalho, promovendo a independência financeira.

5. A inserção na comunidade e a participação ativa são aspectos que fortalecem o sentimento de pertencimento. Isso cria um ambiente de suporte e colaboração, contribuindo para o bem-estar da família.
6. *A manutenção de vínculos sólidos com a comunidade*, baseados no auxílio mútuo entre os membros, promove uma *comunidade mais resiliente*, capaz de lidar coletivamente com desafios. A organização em torno de objetivos coletivos fortalece a coesão familiar, estimulando a colaboração e o alcance de metas comuns.
7. A percepção clara dos direitos e deveres fortalece a participação mais efetiva da família na sociedade. O *sentimento de pertencimento* impulsiona a participação ativa na comunidade, criando um ambiente de colaboração e troca de experiências.
8. O reconhecimento da capacidade de mudança indica uma postura proativa da família, favorecendo o rompimento do ciclo de violência e a busca por oportunidades de melhoria das condições sociais da família. *O reconhecimento das habilidades familiares estimula a busca por atividades produtivas*, favorecendo a geração de renda e o desenvolvimento econômico.
9. A família, ao reconhecer-se como capaz de promover mudanças, demonstra uma *postura positiva essencial para a superação das situações de violência* e violação de direitos. Integrar esses aspectos no Plano de Acompanhamento Familiar não apenas valoriza as potencialidades da família, mas também fornece uma base sólida para a construção de estratégias eficazes de intervenção, visando a reconstrução de vínculos fragilizados e a restauração da função protetiva da família.

Nesse sentido de obter qual direção a ser trabalhada a partir das potencialidades das famílias em situações de violações de direitos (risco social), recorreremos a perspectiva da TRS, pois conforme o manual do pontua no item 1 acima destacado, interessa ao PAF “ampliar a autonomia das famílias e construir uma trajetória capaz”. Ao nosso ver, a construção de uma trajetória estaria inserida em um contexto onde as famílias precisam se organizar para se reproduzirem continuamente.

De acordo com Ruas (2019), a noção de reprodução social tem o sentido de destacar “a centralidade do trabalho e da manutenção da vida, e de reprodução para uma próxima geração” (Ruas, 2019, p.37). Portanto, nessa perspectiva da TRS, entendemos porque se torna tão funcional ao PAF identificar nas famílias as capacidades de reprodução (potencialidades) e fortalecê-las, pois para o capitalismo este processo é uma meio de promover rompimentos de violências intrafamiliares. Ainda analisando em conjunto, observamos que o ponto 1 se

complementa ao 2, pois na perspectiva da TRS, todas as configurações de família precisam ser potencializadas. Daí, a observação no item 2, sobre as potencialidades ligadas às redes sociais, onde a colaboração mútua entre as classes também vão produzir valor para a manutenção da vida.

Consideramos que desta forma, fica explícito o imperativo do familismo enquanto direção pedagógica, quando sugerido pelo material o apoio de parentes, amigos e até de colegas de trabalho, enquanto potencialidade a ser trabalhada a fim de apoio às necessidades sociais. Essa reafirmação da ideia de que o fortalecimento social e emocional de uma rede compete a política de assistência social, soa como uma ostentação política neodireitista, que teima em dizer que a família é a base da sociedade, e que por meio dela todos os problemas sociais devem ser resolvidos.

Para além das questões envoltas pelo *social*, destacamos também um forte apelo ao emocional, que funde-se com a ideia da psicologização da assistência social, já denunciada por Silveira (2016). Defender que a rede primária torna-se suporte em momentos de necessidades humanas e sociais, é dizer que a sustentação necessária para a reprodução sociometabólica deve ser buscada integralmente nos indivíduos, e nesse sentido não se faz necessário a implementação de políticas sociais como incremento da reprodução.

No item 3, identificamos elementos não ditos no manual, como por exemplo: a feminização dos espaços do SUAS. Ao trazer a questão da aptidão para trabalhos manuais, como uma pedagogia para o desenvolvimento de potencialidades, precisamos analisar com criticidade de qual público o manual fala. Dados obtidos pelo Censo Demográfico (2022), apontam que em Minas Gerais 45,9% dos domicílios do estado têm mulheres como responsáveis. Essa divisão indica um perfil de monoparentalidade muito mais feminino, em contrapartida ao levantamento de 2010, que indicava 35,6% das residências eram chefiadas por mulheres no estado. Por sua vez, na perspectiva da matricialidade sociofamiliar, a PNAS (2004) afirma que

Pesquisas sobre população e condições de vida nos informam que as transformações ocorridas na sociedade contemporânea, relacionadas à ordem econômica, à organização do trabalho, à revolução na área da reprodução humana, à mudança de valores e à liberalização dos hábitos e dos costumes, bem como ao fortalecimento da lógica individualista em termos societários, redundaram em mudanças radicais na organização das famílias. Dentre essas mudanças pode-se observar um enxugamento dos grupos familiares (famílias menores), uma variedade de arranjos familiares (monoparentais, reconstituídas), além dos processos de empobrecimento acelerado e da desterritorialização das famílias gerada pelos movimentos migratórios (PNAS, 2004, p.42).

Essas referências demonstram que hegemonicamente a presença de famílias monoparentais femininas tem sido latente no estado de Minas Gerais e no SUAS, estabelecendo para os interesses capitalistas inúmeras possibilidades para a perpetuação de modelos de proteção e cuidados, orientados pela ideologia do familismo e reforçados pela extrema direita.

Conforme Carloto e Mariano (2008), a mulher tem sido a principal interlocutora no SUAS, seja por meio de papel de responsável familiar pelos programas de transferências de renda, ou pela sua participação em oficinas voltadas à geração de renda e socialização. Assim, é intrinsecamente atribuída a elas a responsabilidade de provocar mudanças na qualidade de vida de suas famílias, principalmente famílias cujos arranjos são mulheres e crianças (Carloto; Mariano, 2008, p.6).

Nesse viés da TRS, acreditamos que em nossa análise sobre o enfoque das potencialidades no TSF, seja imperativo para o capitalismo a captura das famílias para perpetuar a produção e a reprodução necessária para o bom funcionamento deste sistema. Vislumbramos também a partir da TRS, que os pontos 3, 4 e 5 de nosso destaque se complementam no sentido de instrumentalizar a mulher no acompanhamento familiar por meio do PAF, quando ressalta o papel do cuidado para a coesão familiar.

Temos então a mulher que produz capital para sua independência econômica, enquanto exerce seu caráter protetivo de cuidados e de trabalho doméstico, em um processo de trabalho não remunerado, que garantirá que sua família se reproduza continuamente. Além disso, a ênfase no fortalecimento de laços afetivos reforça a idealização sobre os corpos femininos, principalmente na mulher-mãe, de que ela precisa ser uma “boa mãe”, “uma boa mulher”, responsável pelo bem estar e proteção dos “seus”.

Portanto, essa racionalização do papel da mulher no trabalho social com famílias do SUAS não ocorre por acaso, pois para além do formato de famílias monoparentais femininas, em todas as formas de ser família, a mulher será central na transmissão de valores e manutenção da família. Destacamos nesse sentido o que diz Arruzza e Bhattacharya,

Mas a reprodução social também inclui outras atividades destinadas a dar forma e a moldar as pessoas. Simplificando: não nascemos com uma propensão natural para trabalhar 8 ou 9 horas por dia ou para prestar atenção em uma aula por 3 horas em uma sala de aula (como vocês estão fazendo aqui hoje). Isto não é natural para nós. Devemos ser disciplinadas, devemos ser formatadas para aguentar três horas sentadas em uma aula... e até mesmo curtir! Ou ficar horas sentadas em frente a um computador, ou em um posto de trabalho em uma fábrica e, mesmo que não gostemos disso, sermos capazes de fazê-lo. Portanto, a reprodução social também tem a ver com socialização, em outras palavras, a reprodução de comportamentos, predisposições, habilidades, qualificações. Em certo sentido, é a reprodução da subjetividade e mesmo a internalização das formas de disciplina (Arruzza e Bhattacharya, 2023, p.622).

Assim, respaldamos nosso argumento de que a família, e em especial as mulheres nas famílias, são fundamentais para a dinâmica da reprodução de ambos os processos que estamos apresentando nesta pesquisa como elementos centrais: o capitalismo, a reprodução social e o familismo.

Continuando em nossa análise sobre o enfoque das potencialidades, nos demais pontos que se seguem observamos a complementaridade entre eles, ocasionada pela presença do familismo e o processo de reprodução social como produto final deste complemento. Encontramos do ponto 6 ao 9, excessiva ênfase nas questões intrafamiliares, e a sugestão incessante de que as famílias sejam orientadas a buscar recursos internos por meio de seus vínculos intrafamiliares, para superarem as violências vividas, como já discutido no item 1 e 2.

Esse viés nos reafirma que, o eixo orientador no PAF para famílias em acompanhamento, busca desconsiderar a responsabilidade pública do estado de Minas. Podemos também concluir que o manual do PAF foi desenhado para perpetuar no estado a racionalização de encontrar a solução da questão social nas próprias famílias, coibindo assim a responsabilidade financeira do estado com o SUAS.

Como síntese desta exposição, destacamos o seguinte: a direção pedagógica a ser alcançada através das orientações do manual perpassa pela ideia central do desenvolvimento da capacidade humana. Na perspectiva de nossa análise, o desenvolvimento de capacidades está intrinsecamente ligado à lógica do empreendedorismo, ideologia bastante disseminada pelo governo de Minas, conforme já enunciado. Se voltarmos aos pontos destacados, veremos que cada enunciado possui um termo que traduz o desenvolvimento individual ou familiar como forma de alcance de bem estar social.

Consideramos o empreendedorismo como um ideologia do capital, por possuir em si a noção de inovação de atividades que estimulam o ingresso no mercado de trabalho competitivo, sendo um condutor de produção e consumo, que por consequência implica no aumento da produtividade, especialmente dos sujeitos que não acessam o mercado de trabalho formal. E como respaldo a nossa argumentação, corroboramos com a perspectiva de Valentim e Peruzzo (2017) sobre o debate teórico-conceitual marxista sobre a funcionalidade do empreendedorismo ao capital.

As características centrais são reveladas na análise de conjuntura que compreende o desemprego estrutural e a necessidade de manter a hegemonia da acumulação. Trazemos como exemplo para fortalecer nossa análise, a realidade de Minas Gerais, conforme o

Observatório do Trabalho de Minas Gerais⁴⁸, considerando o final de cada ano, com os seguintes dados:

Quadro 8 – Comparativo do mercado de trabalho de Minas Gerais

Resultados do Mercado de Trabalho Formal Mineiro	
2022	O número de demissões superou o de admissões em dezembro de 2022, desta forma houve eliminação de 45.761 vagas de empregos com carteira assinada no estado de Minas Gerais, decorrente de 146.909 contratações e 192.670 desligamentos.
2023	O número de demissões superou o de admissões em dezembro de 2023, desta forma houve eliminação de 46.510 vagas de empregos com carteira assinada no estado de Minas Gerais, decorrente de 162.415 contratações e 208.925 desligamentos. Na comparação com o mesmo mês do ano passado (dezembro de 2022), porém, foram gerados 1.818 empregos a mais em dezembro de 2023. No acumulado do ano de 2023, foram criadas 140.836 vagas.
2024	O número de demissões superou o de admissões em dezembro de 2024, desta forma houve eliminação de 68.617 vagas de empregos com carteira assinada no estado de Minas Gerais, decorrente de 158.611 contratações e 227.228 desligamentos. Na comparação com o mesmo mês do ano passado (dezembro de 2023), foram perdidos 19.738 empregos a mais em dezembro de 2024. No acumulado do ano de 2024, foram criadas 139.503 vagas.

Fonte: Dados obtidos pelo Observatório do Trabalho de Minas Gerais.

Observamos, portanto, que o estado registrou uma diminuição nos últimos anos referente ao mercado de trabalho formal, o que indica que conforme a direção governamental atual, é necessário o fomento do crescimento econômico como via para fortalecer o empreendedorismo como escape para aqueles que não vão acessar os postos de trabalho formais. Se pensarmos no contingente de indivíduos que acessam a política de assistência social, também pensamos em quantos destes indivíduos não possuem as qualificações necessárias para a disputa acirrada deste mercado de trabalho.

Assim, ainda debruçados em Valentim e Peruzzo (2017), enfatizamos a necessidade do estado em disseminar o desenvolvimento de capacidades como porta de entrada do empreendedorismo, pois nesta ideologia apregoa-se a superação da necessidade de *qualificações*. A superação do indivíduo qualificado dá lugar às potencialidades individuais, que juntas são vistas como a chave do sucesso social e econômico: como o “otimismo”, “flexibilidade”, “resiliência”, “proatividade”, “persistência”, “iniciativa”. Ainda nesse sentido, o empreendedorismo, conforme salientado pelas autoras, vai inserir uma ideia de uma

⁴⁸ O Observatório do Trabalho de Minas Gerais (OTMG) consiste em um instrumento para produção de informações, estudos e análises sobre o mercado de trabalho e a situação do emprego do estado de Minas, vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese). Para acesso ver <http://observatoriotrabalho.mg.gov.br/>

“terceira classe social, já que os sujeitos empreendedores não seriam nem trabalhadores, nem capitalistas” (Valentim; Peruzzo, 2017, p.118).

Nessa perspectiva, não é à toa que a ideologia empreendedora tem sido tão amplamente utilizada em Minas, pois ela também torna possível o esvaziamento da luta de classes, e por consequência colabora com o detrimento dos direitos trabalhistas, principalmente para os usuários dos serviços socioassistenciais. A realidade que temos acompanhado no SUAS é que grande parte dos usuários em acompanhamento familiar pelo PAIF ou PAEFI, referem-se a pessoas que não estão inseridas no mercado de trabalho, ou estão trabalhando com precariedade de vínculos, e é nesse sentido que o empreendedorismo se coloca em pauta como a “fórmula mágica” para que essas pessoas possam superar *seus riscos e vulnerabilidades*.

Finalmente destacamos que o desenvolvimento de capacidades na perspectiva do empreendedorismo colabora inegavelmente com a dinâmica da reprodução social do capital, pois possibilita que a produção e reprodução material ocorra de forma regular e compatível com o capital. No empreendedorismo a geração de renda ocorre independente de sua forma, pois todos os indivíduos são convocados a produzir e desenvolver suas “competências”, criando assim a tal *estrutura de oportunidades*.

Neste contexto ocorre a diluição da competitividade, tão inerente ao movimento do capital, pois todos os empreendedores podem alcançar igualmente as condições econômicas e sociais desejadas, desde que se esforcem individualmente para tal. Vale destacar aqui o seguinte trecho das autoras:

A funcionalidade do empreendedorismo na contemporaneidade está, portanto, na sua capacidade de produzir um apagamento dos conflitos entre capital e trabalho e das contradições do sistema capitalista de produção no que se refere ao desemprego enquanto condição estrutural deste modo de produção. Ao mesmo tempo, busca camuflar as relações entre capital e trabalho, empregado e empregador, transformando-as, aparentemente, em relações entre empreendedores. Assim, a aparente transformação de trabalhadores em empreendedores implica na ampliação substantiva da polivalência do trabalhador, que passa a ser operário, gerente e proprietário ao mesmo tempo (Valentim; Peruzzo, 2017, p.123).

O manual traz um destaque especial para considerações que são necessárias para desenvolver o trabalho social com famílias tanto no PAIF quanto no PAEFI. Estruturamos novamente em forma de quadros distintos para localizar qual o sentido da nossa análise.

Quais critérios devem ser utilizados para inclusão de famílias no Trabalho Social com Famílias do PAIF?	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
Em quais situações é recomendado o acompanhamento familiar em grupo?	-famílias beneficiárias de programa de transferência de renda e dos benefícios assistenciais, - famílias contrarreferenciadas ao CRAS, pelo CREAS, após desligamento do PAEFI -famílias que vivenciam situações de vulnerabilidades identificadas no território que as afetam tais como: cujos membros foram vítimas de escarpelamento, pertencentes aos povos e comunidades tradicionais, que vivem em áreas com presença de conflitos fundiários, contextos de extrema violência, com alto índice de insegurança alimentar, famílias recém-retiradas de seu território de origem, que atendam os critérios dos programas de transferência de renda, com vivência de discriminação, entre outras, na perspectiva preventiva, de modo que não incorram em situações de risco social
Quais profissionais são responsáveis por conduzir as ações do Trabalho Social com Famílias do PAIF?	profissionais com escolaridade mínima de nível superior, com formação em serviço social, psicologia e/ou outra profissão que compõe o SUAS (dependendo do número de famílias referenciadas ao CRAS e porte do município, conforme a NOB-RH); com experiência de atuação e/ou gestão em programas, projetos, serviços e/ou benefícios socioassistenciais; conhecimento da legislação referente à política nacional de assistência social; domínio sobre os direitos sociais; experiência de trabalho em grupos e atividades coletivas; experiência em trabalho interdisciplinar; conhecimento da realidade do território e boa capacidade relacional e de escuta das famílias.
Em quais espaços públicos o Trabalho Social com Famílias deve ser realizado?	As ações do Trabalho Social com Famílias devem ser realizadas nas Unidades de CRAS ou CREAS
Em quais situações podem ser desenvolvidas ações particularizadas no âmbito do Trabalho Social com Famílias no PAIF?	As ações particularizadas no atendimento às famílias deverão ocorrer em casos extraordinários e têm por princípio conhecer a dinâmica familiar mais aprofundadamente e prestar um atendimento mais específico à família, como nos casos: de suspeita de situações de violação de direitos, entendimento e enfrentamento das causas de descumprimentos reiterados de condicionalidades do Programa Bolsa Família, beneficiários do BPC de 0 a 18 anos fora da escola e demais situações que pressupõem sigilo de informações e que podem gerar encaminhamento para a Proteção Social Especial ou para o Sistema de Garantia de Direitos, sendo as ações particularizadas no CRAS (atendimento individualizado) e ações Particularizadas Domiciliares (visita domiciliar).
Quais ações compõem o Trabalho Social com Famílias do PAIF?	Podem ser desenvolvidas ações coletivas e/ou individuais, dependendo da disponibilidade dos membros das famílias e de suas demandas, sendo elas: a acolhida; oficinas com famílias; ações comunitárias; ações particularizadas e; encaminhamentos.

Fonte: Elaboração Própria

Quadro 10 – Processamento do trabalho social com famílias no PAEFI

Quais critérios devem ser utilizados para inclusão de famílias no Trabalho Social com Famílias do PAEFI?	O Trabalho Social com Famílias (TSF) é uma das ações desenvolvidas no âmbito do PAEFI, e sua implementação envolve critérios específicos para a inclusão de famílias no serviço. É fundamental que os critérios de inclusão sejam definidos de forma clara e transparente, garantindo uma avaliação cuidadosa das necessidades e realidades das famílias atendidas. Em geral, os critérios para a inclusão de famílias no Trabalho Social com Famílias do PAEFI incluem:	Violência e Negligência
		Risco Pessoal e Social
		Situação de Rua
		Fragilização de Vínculos Familiares Comunitários
Quais profissionais são responsáveis por conduzir as ações do Trabalho Social com Famílias do PAEFI?	O Trabalho Social com Famílias (TSF) no âmbito do PAEFI (Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos) é realizado por uma equipe multiprofissional, que envolve profissionais de diferentes áreas com o objetivo de promover a proteção e a reconstrução de vínculos familiares e comunitários fragilizados em decorrência de violação de direitos. Os técnicos sociais do PAEFI têm a mesma atribuição de conduzir o processo de acompanhamento. Todos os técnicos, portanto, realizam escutas qualificadas, utilizam técnicas de abordagem e criação de vínculos com os usuários, realizam atendimentos individuais e/ou coletivos, encaminhamentos, estudos de caso, reuniões de articulação intersetorial, dentre outras funções compartilhadas. Contudo, cada área de atuação traz contribuições disciplinares específicas para o TSF.	

Os profissionais envolvidos nas ações do TSF e suas funções?	Assistente Social	O assistente social desempenha um papel crucial no TSF, sendo capaz de capacitar toda a equipe técnica para a realização de avaliação socioeconômica das famílias, identificação de suas demandas e necessidades, articulação das necessidades das famílias com os serviços disponíveis na rede socioassistencial, elaboração de planos de intervenção e acompanhamento da execução das ações.
	Psicólogo	O psicólogo realiza o acompanhamento familiar junto ao assistente social e o advogado, e também contribui e capacita a equipe para a compreensão das dinâmicas familiares, avaliação das condições emocionais dos membros da família e elaboração de estratégias para o fortalecimento e/ou reconstrução dos vínculos afetivos e sociais fragilizados em decorrência das situações de violação de direitos.
	Advogado	O advogado realiza o acompanhamento familiar junto ao assistente social e o psicólogo, e também contribui e capacita a equipe para a compreensão dos direitos das famílias, orientando sobre questões legais, como acesso a benefícios sociais e reparação jurídica em relação à violação de direitos, medidas de proteção, entre outros.
	Pedagogo	O pedagogo pode estar envolvido no planejamento e execução de ações educativas voltadas para a promoção do desenvolvimento pessoal e social dos membros da família, especialmente crianças e adolescentes
	Terapeuta Ocupacional	O terapeuta ocupacional pode atuar na identificação de potencialidades e habilidades dos membros da família, propondo atividades que promovam a autonomia e a inclusão social.
	Arte-educador	O arte-educador pode desempenhar um papel importante no contexto do PAEFI, contribuindo para o desenvolvimento de ações que visam fortalecer e/ou reconstruir vínculos familiares e promover o desenvolvimento integral dos usuários do serviço. Sua atuação se baseia na utilização da arte como ferramenta pedagógica, buscando estimular a expressão, a criatividade e o desenvolvimento emocional.
Em quais espaços públicos o Trabalho Social com Famílias no PAEFI deve ser realizado?	As ações do Trabalho Social com Famílias no PAEFI devem ser realizadas em unidades de CREAS.	
Quais ações compõem o Trabalho Social com Famílias do PAEFI?	Podem ser desenvolvidas ações coletivas e/ou individuais, dependendo da disponibilidade dos membros das famílias e de suas demandas, sendo elas: a acolhida; oficinas com famílias; ações comunitárias; ações particularizadas e encaminhamentos.	

Fonte: Elaboração própria

Esses dados apresentam no manual um reforço na forma de execução do método de processamento do TSF, voltado para os profissionais que deverão executá-lo. Percebemos uma maior atenção para o TSF voltado ao acompanhamento do PAEFI, e destacamos as referências para os profissionais que poderão compor as equipes de acompanhamento sendo

assistente social o profissional com maior ênfase. De acordo com o manual do PAF, o assistente social participa da dimensão socioeconômica das famílias, enquanto o psicólogo deverá estar inserido na dimensão psicossocial, porém ambos estarão elaborando estratégias de fortalecimento de vínculos afetivos com as famílias.

Nessa dimensão psicossocial, também estarão inseridas as demais profissões que podem atuar no PAEFI e conseqüentemente, participar do processo de elaboração do PAF, destacando aqui o profissional arte-educador, definido como um profissional que deverá estimular a expressão, a criatividade e o desenvolvimento emocional. Percebemos também uma direção pedagógica no sentido de profissionalizar os espaços coletivos do TSF, tornando as oficinas e encontros de grupos, também propícias para o desenvolvimento de reflexões que vão sintetizar a responsabilização dos sujeitos.

Incorporamos nessa análise, a contribuição de Horst (2018) sobre o trabalho de assistentes sociais junto às famílias, que têm sido atravessado pela forte presença de um corpo de conhecimento de viés estrutural funcionalista de natureza interdisciplinar (Horst, 2018, p.131). Conforme demonstra o autor, no cenário atual, há um deslocamento da lógica das necessidades sociais para a lógica dos problemas sociais, o que também colabora para a ausência de análise crítica sobre a forma de condução das políticas sociais.

Para o autor, ainda persiste a tendência, e ao nosso ver cada vez mais forte, de direcionar o trabalho com famílias para a reiteração do processo de disciplinamento, responsabilização e culpabilização, como algo natural no processo interventivo. Portanto, torna-se urgente o aprofundamento do debate profissional sobre a família e suas contrariedades na particularidade do capitalismo, para criar subsídios que irão para além daqueles difundidos pelas determinações e orientações técnicas profissionais.

Dito isso, pretendemos aqui demonstrar como os destaques nos quadros de análise caracterizam a que já foi a priori aqui denunciado, sobre o caráter despolitizante de enfrentamento à pobreza no estado de Minas, por meio do PAF. Vejamos as ponderações de Silveira (2016), sobre o Programa Puentes⁴⁹, tido como exemplo de itinerário de inserção de

⁴⁹ O *Puente-Chile Solidario* foi criado pelo governo federal do Chile em 2002 e implementado nos anos subsequentes. O programa teve como foco famílias que viviam em situação de extrema pobreza.¹ O primeiro componente do programa, de duração planejada de 2 anos, consistiu em 21 visitas domiciliares por assistentes sociais de 40 a 45 minutos para acompanhamento e aconselhamento personalizado. Durante as visitas iniciais, os profissionais e as famílias assinaram um contrato simbólico, em que se comprometiam a trabalhar em conjunto para atingir um total de 53 condições de vida e comportamentos, capturados por indicadores que caracterizavam a dinâmica familiar, a habitação, e a situação de emprego, de saúde e de educação dos moradores. Nas visitas, também foram fornecidas informações e orientações práticas sobre como mobilizar a rede de serviços socioassistenciais para alcançar esses objetivos. Os assistentes sociais tiveram sob sua responsabilidade, em média, 50 famílias durante o período de implementação, embora houvesse grande variabilidade, a depender das dificuldades de acesso aos territórios onde as famílias moravam. O segundo componente foi de aumento da

famílias a ser seguido. Segundo o autor, observa-se um acompanhamento personalizado, como nos modelos do PAIF e PAEFI, com determinação temporal e de objetivos a serem alcançados. A metodologia aplicada no programa propõe a construção de vínculos de confiança entre o técnico (profissional) e a família, em que realizarão a leitura das condições de vida das famílias, de modo a identificar os ativos necessários para torná-la autônoma.

Portanto, o acompanhamento se move para o alcance da superação de vulnerabilidade, por meio do desenvolvimento de capacidades (Silveira, 2016, p.209). São os profissionais envolvidos no acompanhamento que precisam detectar os ativos sociais, necessários para o desligamento do serviço. Destacamos conforme o autor, 3 enfoques no caso do Puente :

1. Capital social: como parte integrante de uma estratégia hegemônica dos organismos internacionais, que tende também para o enfoque de capacidades.
2. Redes sociais: cumprirá o mesmo papel do capital social para o desenvolvimento das capacidades, sendo importante meio para a expansão da quantidade e da qualidade das relações sociais das famílias para alcançar sua autonomia.
3. Intervenção em crise: propõe uma ação terapêutica em dadas ocasiões dramáticas. Essa intervenção em crise objetiva o empoderamento das pessoas no sentido de propiciar-lhes maior controle sobre sua vida, inclusive sobre suas emoções e comportamentos, aumentando as capacidades de respostas e fortalecendo a resiliência das famílias que vivem sob condições de pobreza extrema.

Nesse sentido, no Programa Puente é central a participação dos dos chamados agentes de apoio social que interagem diretamente com a família através do serviço de apoio psicossocial. Esse é o motivo de trazermos esta análise de Silveira (2016) sobre o programa, ainda que de forma breve, pois a mesma importância da componente relacional será encontrada no quadro acima sobre o processamento do TSF.

Considerando o material analisado até aqui, vamos desmistificando que o manual de orientações sobre o PAF *traga algo novo na condução do trabalho social com famílias*, no que diz respeito à intervenção e conceituação do que representa este trabalho. Acreditamos

oferta e aprimoramento da qualidade dos programas sociais existentes. Isso foi operacionalizado tanto pela concessão de caráter preferencial às famílias contempladas quanto pelo fornecimento de mais apoio financeiro às entidades que os implementavam. Houve, em particular, um aumento no financiamento de programas que buscavam incluir produtivamente as famílias participantes. Por fim, o terceiro e último componente foi de acesso a um conjunto de benefícios assistenciais. O primeiro desses benefícios era uma transferência mensal de renda por um período de cinco anos, que independia do tamanho da família e cujo intuito principal era de compensar as famílias pelos custos de participação no programa. Além disso, as famílias elegíveis também tinham acesso preferencial ao *Subsidio Unico Familiar*, uma transferência mensal para famílias pobres com filhos menores de 18 anos, à *Pension Asistencial*, um benefício com foco em idosos pobres e pessoas com deficiência e ao *Subsidio de Agua Potable* (IMDS, 2023).

que essa orientação estadual contida no manual PAF, de fato remete ao nosso pressuposto inicial sobre o familismo enquanto modelo de proteção social que corrobora para a agudização da crise de responsabilização de famílias usuárias do Suas de Minas Gerais.

Com relação ao papel dos profissionais do SUAS, também nos debruçamos sobre Silveira (2016) quando diz que o trabalho social com famílias requer um profissional que apoie a família, mas não resolve por elas. Segundo o autor, abre-se a partir desta via infinitas requisições para a construção de um perfil profissional que esteja comprometido para “desenvolver empatia pelas famílias, conter e dirigir processos psicoemocionais intensos, dominar ferramentas de negociação, mediação de conflitos, aconselhamento, escuta ativa, entre outras” (Silveira, 2016, p.211). Esse é o reforço do perfil terapêutico para os profissionais do SUAS, que remonta ao enfrentamento à pobreza pelas vias psicologizantes, revelando assim uma tendência político pedagógica fortemente influenciada pelo ultraliberalismo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma questão de suma importância a ser considerada ao final desta pesquisa, nos remete ao nosso ponto de partida, quando decidimos analisar o PAF e sua instrumentalidade no estado de Minas Gerais. Reconhecemos a conjuntura política do estado como forte influência de tendências familistas e ultraliberais no trabalho social com famílias. Porém é inegável que esta tendência em Minas, só revela o quanto a conjuntura política nacional da extrema direita tem influenciado a política de assistência social no Brasil, em especial a partir do ano de 2019.

Com a chegada de Jair Bolsonaro ao poder, intensificou-se no país o discurso em “defesa da família”, transformando sujeitos e relações familiares em objetos de políticas públicas, visando proteger os valores morais dos “cidadãos de bem”. Assim, avançamos em um cenário de completa desconstrução do sentido da PNAS, embora não pretendamos negar os avanços obtidos com a instituição desta política, através de muita luta e resistência da classe trabalhadora.

Intrinsecamente a este contexto da extrema direita, consideramos a relevância do debate de Horst (2018) sobre a família, enquanto categoria que precisa ser desvendada em sua gênese, seu desenvolvimento e na sua particularidade sociometabólica do capital. Ainda é latente nas pesquisas que envolvem o SUAS, essa importância de retomar o debate da família como parte central para se direcionar os estudos da política sobre a assistência social. Acreditamos que por meio destes estudos, alcançamos a força necessária para resistir em tempos de crise, que não só afeta o Serviço Social enquanto profissão, como também o meio acadêmico.

Ao nosso ver, a importância de retomar o debate da família a todo instante, parte do equívoco teórico ao inserir a *matriciliadade familiar* como princípio central e fundamental para todas as ações e serviços de assistência social. Porém, ao longo deste estudo, entendemos, ainda que não corroboramos, que a inserção da família por meio da matricialidade tornou-se funcional para o projeto político instaurado pelo capitalismo dependente no Brasil e os grupos signatários do neoliberalismo e sua face atual ultraliberal.

As consequências político-pedagógicas foram devastadoras, pois não é possível conceber nenhuma intervenção do Estado que não perpassa pelos atravessamentos do capitalismo associado à ideologia do familismo. Esses atravessamentos ao longo da formação sócio histórica da política de assistência social foram mitigando a percepção do antagonismo de classes, e reforçando que as contradições e desigualdades estão alicerçadas na dimensão

comportamental dos sujeitos. Nesta pesquisa, decidimos não discutir o trabalho profissional de nenhuma profissão inserida no SUAS, mas convém neste momento de conclusão final, discutir o projeto tecnicista que veladamente é apregoado pelo manual de orientações do PAF. Acreditamos que o SUAS na atual conjuntura política, vivencia um momento de padronização e qualificação dos serviços socioassistenciais, sendo que deste modo, devemos nos atentar para que assistentes sociais não sejam absorvidos/as por um sistema que deseja padronizar o atendimento de sujeitos a fim de sugestioná-los a um modo de reprodução social.

A profissão encontra-se regulamentada pela Lei 8.662, de 7 de junho de 1993 que legitima o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e os Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS), atribuindo aos profissionais competências dentre as quais destacamos pelo menos uma: realizar estudos e pesquisas para avaliar a realidade e emitir parecer social e propor medidas e políticas sociais. Desta forma entendemos que o PAF em si, possui um caráter tecnicista, em que qualquer profissional do SUAS, seja de nível médio ou superior⁵⁰, teria condições de preenchê-lo, dada às orientações técnicas descritas no manual.

Por meio do manual houve um esvaziamento teórico dos sentidos das contradições estruturais provenientes da formação histórica do país. O emprego de conceitos e uso de categorias que não explicam a origem das contradições sociais, também demarca o quanto a utilização do PAF não requer do profissional de Serviço Social uma postura teórica metodológica crítica e eticamente comprometida, pois para responder as questões postuladas sobre a família, não faz-se obrigatório a realização de estudo social na perspectiva do projeto ético-político.

Isso explicita o caráter tecnicista do PAF, que busca o preenchimento de informações que serão relevantes somente para tratar a questão social, entendida pelo estado de Minas como a manifestação da pobreza e seus desdobramentos. Talvez estejamos vislumbrando aqui um novo conceito profissional forjado pelas políticas sociais no Brasil, onde perde-se a dimensão crítica da profissão em detrimento dos interesses estatais em padronizar nossas escritas, nosso pensamento crítico, e também capturar a subjetividade ao impregnar a ideologia capitalista e familista e suas reproduções. Por isso, é importante assumirmos o constante compromisso com a educação continuada, e com a dimensão política da profissão, nos aproximando ao máximo da teoria social crítica, que em tempos de crise como agora, é capaz de nos proporcionar uma leitura objetiva das relações sociais e desnudar as dinâmicas impostas pelo capital.

Foi através da aproximação da teoria social crítica, que optamos por construir este

⁵⁰ Consultar a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS NOB-RH/SUAS.

trabalho, pois em tantos anos de vivência profissional, existia um questionamento sobre se de fato o trabalho social com famílias no SUAS é eficaz. Agora compreendemos que não se trata de ser ou não eficaz. Antes de provarmos sua eficácia, é necessário compreender que a direção pedagógica empregada na execução deste trabalho não é capaz de produzir o resultado que buscamos.

Destacamos neste sentido, a discussão em torno da categoria proteção social, que foi sugestivamente acoplada às famílias enquanto aspecto natural de suas funções societárias. A defesa da família pelo Estado, como base da sociedade que precisa ser defendida com “unhas e dentes”, ganhou destaque metodológico a partir da construção de materiais orientadores que vão sugerir qual o padrão ideal para que a família alcance o *bem estar social* prometido.

Neste sentido, apreendemos nesta pesquisa que a defesa da família monogâmica pelo Estado, demonstra traços conservadores e políticos, pois para o capitalismo independe o modelo familiar, uma vez que todas as formas de ser família estarão inseridas na esfera da reprodução social, assegurando o processo de reprodução contínua do capital pela manutenção da vida.

Retomamos aqui, mais especificamente a disseminação do empreendedorismo como uma ferramenta de intervenção que se articulou descaradamente ao SUAS em Minas Gerais como parte integrante de suas ações socioassistenciais. É ele quem vai manter a estrutura de reprodução social a qualquer custo, por qualquer classe, gênero ou raça.

Ao debruçarmos sobre o estado de Minas Gerais, a partir de uma metodologia universal para os serviços de assistência social, compreendemos que o PAF possui particularidades que orbitam em torno do projeto político pedagógico do governo do estado. Consideramos que ele se configura como um meio de intervenção do SUAS em Minas, que veio para corroborar com o contexto de redução orçamentária na política de assistência social e racionalizar o *enfoque sobre as vulnerabilidades*, além de colaborar com os objetivos do estado no combate à pobreza.

Sua inauguração está intrinsecamente ligada aos demais projetos estatais, seja de erradicação da pobreza, seja de tornar Minas o estado *mais eficiente*, investindo na *capacidade de desenvolvimento da população pobre*. Foi desvendado também nestes processos a influência de órgãos internacionais por meio dos conceitos disseminados no SUAS. Essa adoção conceitual a partir dos desdobramentos da vulnerabilidade e do risco, só reafirmam a nossa hipótese inicial de que o governo de Minas deseja tornar o SUAS em Minas Gerais, em especial no municípios de pequeno porte I, um espaço de concretização de seus objetivos conservadores e reducionistas.

A promoção incansável da *autonomia, do fortalecimento de vínculos, do caráter protetivo, da construção de projetos pessoais ou familiares, o “aprender a pescar”, a profissionalização, a oportunidade de desenvolvimento social*, todos estes termos remetem a um projeto de gestão impregnado pelo “novo desenvolvimento mineiro”.

Nos atentamos a isso, devido a forma como a pobreza é tratada no SUAS no estado, como a primeira condição de acesso para a política de assistência social, e como pilar para a criação de programas de intervenção. Os documentos de apoio nesta pesquisa, tem como pilar central a pobreza multidimensional como problema, e seu enfrentamento como arcabouço teórico para as formulações de políticas públicas comprometidas com sua erradicação. Assim, compreendemos também a forma particular de reprodução social, remetida pelo estado as mulheres chefes de famílias, hoje ocupando quase metade dos lares mineiros.

O investimento na profissionalização de mulheres no estado, políticas de inserção ao mercado de trabalho voltadas a este público, e claro, apoio psicossocial, são alguns dos investimentos no estado para garantir que as mulheres produzam e reproduzam socialmente papéis de cuidado, proteção e valores, inerentes e necessários para a perpetuação do processo de exploração capitalista.

Terminamos essa pesquisa nos questionando, se de fato estamos falando de uma particularidade mineira ou se, capitalismo, familismo e reprodução social também se reproduzem da mesma forma nos demais dispositivos do SUAS das demais regiões do país. O que ficará a cargo de outras pesquisas revelarem. No que tange aos nossos dados e descobertas, a direção para o trabalho com famílias a partir do governo Zema revela a aposta no desenvolvimento de capacidades - já anunciado pela PNAS, porém oficialmente ancorada na idéia da meritocracia e no empreendedorismo.

Uma vez que nossa pesquisa compreende pensar a totalidade da execução do TSF a partir do Plano de Acompanhamento Familiar (PAF), provocamos a seguinte reflexão: como será permeada a construção de um trabalho social com famílias no PAIF ou PAEFI de Minas, em comunidades ribeirinhas, quilombolas, indígenas, famílias monoparentais femininas brancas e negras? São questionamentos que nos fazem refletir que a culpabilização de famílias será crescentemente cruel ao depender do contexto no qual o PAF será instrumentalizado, dada a rica diversidade regional e de povos no estado.

Portanto, enquanto uma trabalhadora do SUAS, é imprescindível encerrar esta pesquisa com a compreensão de que é impossível estabelecer um trabalho social com famílias sem reflexão e estudo contínuo sobre os elementos que articulam os fundamentos da questão social, e a particularidade da formação sócio-histórica do Brasil. Além disso, se debruçar

sobre quais bases teóricas se alicerçam os documentos governamentais orientadores da prática profissional, desvendando as concepções fundantes destas orientações.

Ao negarmos as particularidades da política de assistência social, estaremos limitando nossas intervenções e assumindo posturas que se mascaram continuamente com novas roupagens a fim de perpetuar o conservadorismo e a ofensiva neoliberal.

Portanto, que tenhamos um compromisso ético-político em desvendar as contradições com a finalidade de produzir conhecimento.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, M. M. T. de. **Família, trabalho e reprodução social: limites na realidade brasileira.** In: ALENCAR, M. M. T.; DUARTE, M. J. O. (orgs.). *Família e Famílias: práticas sociais e conversações contemporâneas*. 2ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p.133-152

ALVES DE L. G., J.; DE MENEZES, M. A.; GUIMARÃES PERES, R. **Relações de gênero e raça na organização familiar da classe trabalhadora no Brasil contemporâneo.** *Geminal: marxismo e educação em debate, [S. l.]*, v. 15, n. 3, p. 209–224, 2023. DOI: 10.9771/gmed.v15i3.56787. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/56787>. Acesso em: 13 jun. 2024.

ARRUZZA, C. **Considerações sobre gênero:** reabrindo o debate sobre patriarcado e/ou capitalismo. Tradução de Camila Massaro Goés. *In Revista Outubro*, nº 23, p. 33-58, 1º semestre de 2015.

ARRUZZA, C.; BHATTACHARYA, T. **Teoria da Reprodução Social:** elementos fundamentais para um feminismo marxista. *Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar*, v. 13, n. 2, p. 1-21, 2024. DOI: <https://doi.org/10.14244/contemp.v13i2.1258>.

ARRUZZA, C. **Considerações sobre gênero:** reabrindo o debate sobre patriarcado e/ou capitalismo. *Outubro*, v. 23, p. 33-58, 2015.

Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Disponível em: www.almg.gov.br <https://www.almg.gov.br/>. Acesso em: 19 jun. 2025.

BARROCO, M. L. S. **Não passarão! Ofensiva neoconservadora e Serviço Social.** *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 124, p. 623–636, out. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.042>. Acesso em: 23 maio 2025.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social:** Fundamentos e História. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, E.; SOUZA, G. **Ultraneoliberalismo e fundo público:** análise do orçamento das políticas sociais e do ajuste fiscal em tempos de pandemia. In: _____, 2020. p. 131–150. Disponível em: <https://doi.org/10.29388/978-65-86678-37-6-0-f.131-150>. Acesso em: 23 maio 2025.

BHATTACHARYA, T. **O que é a teoria da reprodução social**. Revista Outubro, v. 32, p. 99-113, 2019.

BHATTACHARYA, T. **Teoria da reprodução social: remapear a classe, centralizar a opressão**. Tradução Juliana Penna. São Paulo: Elefante, 2023.

BRAGA, C. S. da C., & Amaro, M. I. M. A. (2019). **Política social e família: desafios colocados aos assistentes sociais do Brasil e de Portugal** | Social policy and the family: challenges faced by social workers in Brazil and Portugal. *Revista Em Pauta: Teoria Social E Realidade contemporânea*, 16 (42).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 13**, de 4 de julho de 2013. Estabelece as prioridades e metas da gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social – SUAS para o período de 2014 a 2017. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 jul. 2013.

BRASIL. **Fundamentos ético-políticos e rumos teórico-metodológicos para fortalecer o Trabalho Social com Famílias na Política Nacional de Assistência Social**. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social – **PNAS/2004** e Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília, 2005. [1, 2, 5]

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Resolução nº 19**, de 2009. Brasília, DF, 2009.

_____. Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que **dispõe sobre Organização da Assistência Social e dá outras providências**. Brasília, 1993.

_____. Lei Orgânica da Assistência Social. **Tipificação nacional de serviços socioassistenciais**. Brasília, Ministério de, 2009.

_____. 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, Brasília, 7 jul. 2011.

_____. Lei nº 12.101, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2009. **Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social**. Diário Oficial da União: Brasília, 27 nov. 2009.

_____. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2024.

_____. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. **Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 2009.

BUGIATO, C. **Kautsky e Lenin: imperialismo, paz e guerra nas relações internacionais**. Revista Novos Rumos, Marília, SP, v. 54, n. 2, 2017. DOI: 10.36311/0102-5864.2017.v54n2.05.p24. Disponível em: <<https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/8533>>. Acesso em: 26 jan. 2025.

BULHÕES, L. **As pautas feministas ameaçam a unidade classista? Uma análise marxista das desigualdades de gênero no capitalismo com foco na conjuntura brasileira**. *Germinal: marxismo e educação em debate, [S. l.]*, v. 15, n. 3, p. 93–114, 2023. DOI: 10.9771/gmed.v15i3.56879. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/56879>>. Acesso em: 13 jun. 2024.

CAMPOS, N. DE L. **Tendências contemporâneas da política de assistência social: uma análise das transformações ocorridas na concepção de assistência social no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

CAMPOS, N. DE L. 1986 - **Do “choque de gestão” ao “choque normativo reacionário” na política de assistência social (2003-2020) : quando o novo não nasce e o velho não morre / Naara de Lima Campos**. - 2021.

CARRARO, D. **Proteção social e superexploração do trabalho na América Latina:** possibilidades para a política de assistência social. 5º Encontro Internacional de Política Social, 12º Encontro Nacional da ABEPSS. Vitória, ES, 2017.

DINIZ, B. R. **A condição da Política de Assistência Social no capitalismo dependente.** 260 p. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

DUARTE, C.; VENTURA, P. **Contributos para um serviço social holístico:** o lugar da espiritualidade no serviço social organizacional. Boletín Virtual, fevereiro, v. 6, n. 2, p. 33–44, 2017. ISSN 2266-153X. Disponível em: <https://revista.redipe.org/index.php/1/article/view/194>.

IAMAMOTO, M.; CARVALHO, R. DE. **Relações sociais e serviço social no Brasil:** esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 17.ed. São Paulo: Cortez, 1983. 380 p.

FARIA, E. S. de. **A Atuação Do Estado Na Implementação/Execução Da Política Pública De Assistência Social:** Limites e Possibilidades no âmbito das Regionais da SEDESE Em MG. 2017.

FERRAZ, J. de M. **Armadilha da identidade e crítica ao empreendedorismo social:** a exploração da opressão. Revista Katálysis, Florianópolis, v. 25, n. 2, p. 252-261, maio-ago. 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-0259.2022.e84255>.

FILGUEIRAS, L. **Padrão de reprodução do capital e capitalismo dependente no Brasil atual.** Caderno CRH, Salvador, v. 31, n. 84, p. 519–534, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792018000300006>. Acesso em: 23. maio 2025.

FRASER, N. **Crise do Cuidado? Sobre as contradições sócio-reprodutivas do capitalismo contemporâneo.** In: Bhattacharya, Thiti. Teoria da Reprodução social: remapeamento de classe, recentralização da opressão. São Paulo, Elefante, 2023.

HORST, C. H. M. “**Família, marxismo e serviço social: desvendando o invólucro místico.**” (2018).

HORST, C. H. M.; MIOTO, R. C. T. **Serviço social e o trabalho com famílias: renovação ou conservadorismo?** Revista Em Pauta: Teoria Social e Realidade Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 15, n. 40, p. 228–246, 2018. DOI: <https://doi.org/10.12957/rep.2017.32749>.

HORST, C. H. M.; MIOTO, R. C. T. **Família, Política Social e Reprodução Social.** Oikos: Família e Sociedade em Debate, Viçosa, v. 35, n. 1, p. 1–16, 2024. DOI: [10.31423/oikos.v35i1.19503](https://doi.org/10.31423/oikos.v35i1.19503).

IMDS – Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social. **Programa Puenete-Chile Solidario de Atenção Integral a Famílias em Situação de Pobreza.** Publicado em 04 abr. 2023. Atualizado em 06 mar. 2025. Disponível em: <<https://imdsbrasil.org/impacto/programa-empuenete-chile-solidarioem-de-atencao-integral-a-familias-em-situacao-de-pobreza/>>. Acesso em: 21 maio 2025.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022: resultados preliminares.** Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9169-censo-demografico-2022.html>. Acesso em 19 jan. 2025.

LAURIANO, A. ; FALAVINA, R. . **Força de trabalho e capitalismo dependente: Diálogos necessários entre Clóvis Moura e Ruy Mauro Marini.** Lutas Sociais, [S. l.], v. 27, n. 50, p. 101–114, 2023. DOI: 10.23925/ls.v27i50.69811. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/69811>>. Acesso em: 25 jan. 2025.

LIMA, F. A. **Empreendedorismo, crise e reprodução do capital: mediações histórico-concretas.** Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 147, n. 1, 2024. e-6628377. DOI: [10.1590/0101-6628.377](https://doi.org/10.1590/0101-6628.377)

LIMA, T. C. S. DE . MIOTO, R. C. T. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica.** Revista Katálysis, v. 10, n. spe, p. 37–45, 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rk/a/HSF5Ns7dkTNjQVpRyvvhc8RR/?lang=pt#>>. Acesso em: 13 jun. 2024

MANDU, J. A. M. AZEVEDO, N. L. DE. **Financiamento da política de assistência social: breve análise do desmonte dessa política no período de 2016 a 2023.** Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 147, n. 2, e-6628375, 2024 .

MARINI, R. M. **Dialética da dependência** – textos selecionados. In: TRASPADINI, R. e STEDILE, J. P. (Orgs.). Ruy Mauro Marini – vida e obra. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MAURIEL, A. P. O.. (2010). **Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira.** Revista Katálysis, 13(2), 173–180. <https://doi.org/10.1590/S1414-49802010000200004>

MAURIEL, A. P. O. **Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade.** Tese de doutorado em Ciências Sociais. UNICAMP, São Paulo, 2008.

MENEGHETTI, G. **A questão social no capitalismo dependente.** Serviço Social e Realidade, Franca, v. 17, n. 1, 2008.

MESTRINER, M.L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social.** São Paulo:Cortez, 2001.

MINAS GERAIS. **Orientações Técnicas sobre Ações do Trabalho Social com Famílias e o Plano de Acompanhamento Familiar (PAF)/SEDESE/MG, 2024.**

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2019-2030.** Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2020. Disponível em: [“https://www.almg.gov.br/.../PMDI-2019-2030.pdf”](https://www.almg.gov.br/.../PMDI-2019-2030.pdf). Acesso em: 10 jan.2025

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. **Página institucional.** Belo Horizonte: SEDES-MG, [s.d.]. Disponível em: <https://www.social.mg.gov.br/>. Acesso em: 10 jun. 2025.

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro. **Página institucional.** Belo Horizonte: FJP, [s.d.]. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/> . Acesso em: 10 jun. 2025.

MINAS GERAIS. Decreto nº 48.269, de 20 de setembro de 2021. **Regulamenta transferências fundo a fundo do FEAS ao FMAS e prestações de contas.** Diário do Executivo de Minas Gerais, Belo Horizonte, 21 set. 2021.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese-MG). Resolução Sedese nº 84, de 17 de outubro de 2024. **Regulamenta o repasse do Piso Mineiro de Assistência Social Fixo aos municípios.** Diário do Executivo de Minas Gerais, Belo Horizonte, 17 out. 2024.

MINAS GERAIS. Plano Plurianual de Ação Governamental – **PPAG 2024–2027.**

MINAS GERAIS. Lei nº 24.313, de 28 de abril de 2023. **Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências.** Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2023. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LEI/24313/2023>. Acesso em: 10 jun. 2025.

MINAS GERAIS. Lei nº 12.227, de 2 de julho de 1996. **Cria o Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS – e dá outras providências.** Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 1996. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LEI/12227/1996/>. Acesso em: 10 jun. 2025.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Portaria nº 2362, de 23 de novembro de 2022. **Estabelece diretrizes para a prestação de contas de recursos transferidos fundo a fundo.** Diário do Executivo de Minas Gerais, Belo Horizonte, 23 nov. 2022. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/diario-executivo/23-11-2022>. Acesso em: 19 fev. 2025.

MINAS GERAIS. Lei nº 24.725, de 14 de maio de 2024. Autoriza a abertura de crédito suplementar ao Orçamento Fiscal do Estado e dá nova redação ao art. 2º da Lei nº 24.678, de 17 de janeiro de 2024, **que estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2024.** Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2024. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LEI/24725/2024/>. Acesso em: 17 mai. 2025.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese). **Diagnóstico estadual da incidência de violações de direitos nos municípios de pequeno porte I sem cobertura de CREAS em Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://blog.social.mg.gov.br/books/diagnostico-estadual-da-incidencia-de-violacoes-de-direitos-nos-municipios-de-pequeno-porte-i-sem-cobertura-de-creas-em-minas-gerais/>. Acesso em: 19 nov. 2024.

MINAS GERAIS. Comissão Intergestores Bipartite. **Pactuação CIB-SC** de, v. 10. Disponível em: <https://blog.social.mg.gov.br/resolucoes-cib-2023/>. Acesso em: 13 jun. 2024.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese-MG). **Plano Estadual de Assistência Social – PEAS 2024–2027.** Belo Horizonte: Sedese-MG, 2024.

MORAES, P. M.; NUNES, R.; HORST, C. H. M.; MIOTO, R. C. T. **FAMILISMO E POLÍTICA SOCIAL:** aproximações com as bases da formação sócio-histórica brasileira. *Revista de Políticas Públicas*, v. 24, n. 2, p. 802–818, 27 Dez 2020. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/13675>. Acesso em: 13 jun. 2024.

NETTO, J. P. **Desigualdade, pobreza e Serviço Social.** Revista Em Pauta: Teoria Social e Realidade Contemporânea, Rio de Janeiro, n. 19, p. 135–170, 2009. DOI: <https://doi.org/10.12957/rep.2007.190>.

NUÑEZ, P. **Contemporânea–Revista de Sociologia da UFSCar.** São Carlos, Departamento e Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar. - V. 13, n. 2, maio – agosto (2023) - , - São Carlos: DS e PPGS-UFSCar, 2023.

OLIVEIRA, A. C. DE, Paiva, A. R. de, & Senna, M. C. M. (2024). **O SUAS e a centralidade na família:** problematizando a imprecisão do conceito. *Serviço Social & Sociedade*, 147(2).

PAIVA, A. R. DE., & LOBATO, L. DE V. C.. (2019). **Formulação da lei do sistema único de assistência social e a legitimação da política de assistência social**. *Ciência & Saúde Coletiva*, 24(3), 1065–1073. <https://doi.org/10.1590/1413-81232018243.04892017>

PAIVA, Beatriz Augusto de. **Assistência Social e Políticas Sociais no Brasil – configuração histórica, contradições e perspectivas**. *Revista Katálisis*, Florianópolis, v. 4, n. , p. 11-34, 1999.

PAIVA, Beatriz Augusto. **Política social no capitalismo dependente: superexploração da força de trabalho e a ofensiva conservadora**. 5º Encontro Internacional de Política Social/12º Encontro Nacional de Política Social.v. 1 n. 1. 2017

PAIVA, B. A. DE; Mattei, L. **Notas Sobre As Políticas Sociais No Brasil: A Primeira Década Do século XXI**. *Textos Contextos (Porto Alegre)* 2009, 8, 175-194.

PAIVA, B.; ROCHA, M.; CARRARO, D. **Política social na América Latina: ensaio de interpretação a partir da Teoria Marxista da Dependência**. *SER Social*, Brasília, v. 12, n. 26, p. 147–175, 2010. DOI: 10.26512/ser_social.v12i26.12702. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12702. Acesso em: 25 maio. 2025.

PAIVA, B. A. de; GURGEL, C.; SOUZA FILHO, R. de. **Dialética da dependência de Ruy Mauro Marini: 50 anos de uma tese atual**. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 146, p. e6628325, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.325>. Acesso em: 23 maio 2025.

PARTIDO NOVO. **Sobre o Partido**. Disponível em: [novo.org.br]. Acesso em: 30 jan. 2025.

PAULA, R. Z. A. DE. **Percalços da industrialização: o caso de Minas Gerais**. 2001. 165p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1592056>.

PIANA, M.C. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

PRATES, J. C.; PRATES, F. C. **Problematizando o uso da técnica de Análise Documental no Serviço Social e no Direito**. *Sociedade em Debate*, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 111-125, 2012. Disponível em: <https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/356>. Acesso em: 15 jun. de 2024.

PEREIRA, C. P. **Proteção social no capitalismo: contribuições à crítica de matrizes**

teóricas e ideológicas conflitantes. 2013. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 9 dez. 2013. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/15153>.

PEREIRA, C. P. **Capítulo 2: Ideologia da Nova Direita**. In: Proteção no Capitalismo: crítica a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016.

RESOLUÇÃO, C. N. A. S. nº 33 de 12 de dezembro de 2012. **Norma Operacional Básica da Assistência Social**–NOB/SUAS, v. 2012, 2012.

RUAS, R.. **Teoria da Reprodução Social**: apontamentos para uma perspectiva unitária das relações sociais capitalistas. Revista Direito e Práxis, v. 12, n. 1, p. 379–415, jan. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2020/46086>. Acesso em: 15 jun. de 2024.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, R. R. DA. **O gerencialismo no trabalho de assistentes sociais na seguridade social**. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL; ENCONTRO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 10.; 17., 2024.

SILVA, M. M. **Fundo público, orçamento e política de assistência social**: algumas tendências sobre a condição da política de assistência social no orçamento público. Revista Goitacá, São Gonçalo: UFF, v.3, n.1, 28 jun. 2024. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistagoitaca/article/view/63187>. Acesso em: 02 jun. 2025.

SILVA, C. R.; GOBBI, B. C.; SIMÃO, A. A. **O Uso da Análise de Conteúdo Como Uma Ferramenta Para A Pesquisa Qualitativa**: Descrição da Aplicação Do Método. Organizações Rurais & Agroindustriais, [S. l.], v. 7, n. 1, 2005. Disponível em: <https://www.revista.dae.ufla.br/index.php/ora/article/view/210>. Acesso em: 13 jun. 2024.

SILVEIRA JÚNIOR, A. A. **A assistência social e as ideologias do social-liberalismo**: tendências político-pedagógicas para a formação dos trabalhadores do SUAS / Adilson Aquino Silveira Júnior, 2016.

SOARES, R. V. ; BURGINSKI, V. M.. **Estado e política social no capitalismo dependente**: diálogos com Ruy Mauro Marini e Florestan Fernandes, (2021, p. 08-21). Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeinovacao/article/view/5730> . Acesso em: 15 jun. de 2024.

SPOSATI, A.; ARAÚJO, E. T. DE; BOULLOSA, R. DE F. **Assistência Social e Desenvolvimento Social**: regressão de direitos socioassistenciais? Revista Vértices, Campos dos Goytacazes: Essentia Editora, v. 25, n. 2, e25220624, 2023. Disponível em: <https://essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/20624>. Acesso em: 30 mar. 2025. DOI: <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v25n22023.20624>.

VALENTIM, E. C. DO R. B.; PERUZZO, J. F. **A ideologia empreendedora**: ocultamento da questão de classe e sua funcionalidade ao capital. Temporalis, Brasília, v. 17, n. 34, p. 101-122, 2017.

VIDAL, K. C. **Máscara da desigualdade social: o Banco Mundial e a Política de Assistência Social.** 2021. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021.

ANEXO I

XXII ENCONTRO REGIONAL DO CONGEMAS – REGIÃO SUDESTE

“O futuro da Assistência Social no Brasil: compromisso dos governos na superação da fome e das desproteções sociais” Local: Atibaia Residence Hotel e Resort | Atibaia – São Paulo Data: 17 e 18 de Maio de 2022. CARTA ABERTA DE ATIBAIA EM DEFESA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL Durante a realização do XXII Encontro Regional do Congemas – Região Sudeste, onde se reuniram mais de 600 participantes, entre gestores/as, trabalhadores/as, usuários/as, pesquisadores/as, parlamentares, dentre outros atores que atuam na defesa intransigente do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, nos Estados da região (ES, MG, SP e RJ), foi aclamada a presente “Carta Aberta de Atibaia” construída, de forma coletiva, democrática e participativa, que tem por finalidade externar nosso posicionamento frente à atual conjuntura em que se encontra o maior Sistema de Proteção Social não Contributiva do Estado Brasileiro: ”O SUAS”. É preciso realizar ações urgentes que tenham como objetivo defender e reafirmar as bases estruturantes do SUAS, como sistema público, descentralizado e participativo, com financiamento público e corresponsabilidades dos entes federados, construído de forma republicana e coletiva. É preciso, nesse sentido, retomar a plena universalização da proteção social distributiva, o aprimoramento e a consolidação do SUAS no Brasil, a partir do legado construído, com fortalecimento da rede de serviços implantados, no enfrentamento das desigualdades e violações de direitos, com respeito às diversas questões regionais e culturais, efetiva ampliação da proteção social à população brasileira. É importante compreendermos e denunciarmos as rupturas no campo da Assistência Social, em especial diante do desfinanciamento e o subfinanciamento em curso no país, assim como seus efeitos nas cidades como por exemplo: o agravamento da pobreza e da extrema pobreza, o retorno da fome, o aumento das violações de direitos, dentre outras expressões das questões sociais que têm se manifestado nos últimos anos. É incontestável que a EC 95/2016, que congelou os recursos para as políticas públicas por 20 anos, somada à Portaria do Ministério da Cidadania nº 2.362/2019, que equaliza os recursos conforme disponibilidade financeira, impactam, de modo cruel, nas condições objetivas de proteção da população brasileira, o que nos leva a refletir sobre o SUAS do presente e do futuro, e alertar os diversos setores da sociedade sobre os riscos de total inviabilização do Sistema de Proteção Social não Contributiva no Sudeste e no Brasil.

Portanto, o conjunto de atores que integraram o XXII Encontro do Congemas – Região Sudeste, reafirma a urgência de medidas que resultem na real ampliação do poder protetivo do Estado brasileiro junto às famílias e/ou indivíduos em situação de vulnerabilidade social e riscos. Mas esse cenário de ampliação da proteção só é possível com a retomada do pacto federativo no âmbito do SUAS; o respeito às instâncias de pactuação e de deliberação desta política pública; a garantia do comando único e de financiamento público condizente com as demandas da sociedade, com efetivo fortalecimento dos municípios, tendo por base, a necessária consolidação do II Plano Decenal de Assistência Social (2016/2026), o que implica a imediata retomada das expansões de ofertas, visando a universalização do SUAS. Por fim, reafirmamos nosso compromisso na mobilização dos parlamentares da região Sudeste, para a aprovação imediata da PEC 383/2017, que vincula 1% da receita líquida da União para o orçamento da Assistência Social, visando, assim, a definição de recursos mínimos para a sustentabilidade das ações e serviços, com retomada de repasses regulares e automáticos do cofinanciamento federal junto aos municípios, bem como a revogação da E.C 95/2016 e da Portaria MC 2.362/2019 de forma a viabilizar a execução do orçamento no âmbito do SUAS e da universalização de serviços e benefícios, na direção de um Brasil justo e igualitário.

Atibaia, 18 de maio de 2022.

Participantes do XXII Encontro Regional do Congemas da Região Sudeste