



UNIVERSIDADE VALE DO RIO DOCE – UNIVALE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
***STRICTU SENSU* EM GESTÃO INTEGRADA DO TERRITÓRIO – GIT**

Wallace Rosa Gomes

**TERRITORIALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL E PERMANÊNCIA DA SITUAÇÃO DE
RUA: CONTRADIÇÕES DO SERVIÇO ESPECIALIZADO EM ABORDAGEM SOCIAL
EM AIMORÉS – MG.**

Governador Valadares – MG

2026

Wallace Rosa Gomes

**TERRITORIALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL E PERMANÊNCIA DA SITUAÇÃO DE
RUA: CONTRADIÇÕES DO SERVIÇO ESPECIALIZADO EM ABORDAGEM SOCIAL
EM AIMORÉS – MG.**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Gestão Integrada do Território, da Universidade Vale do Rio Doce, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Integrada do Território.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Pimenta Batista Pereira

Co-orientadora: Prof.^a Dra. Maria Terezinha Bretas Vilarino

Governador Valadares - MG

2026

FICHA CATALOGRÁFICA

ATA

FOLHA

*À minha família, aos amigos e aos professores
que sustentaram minha coragem nos momentos
de cansaço e incerteza. Sem vocês, este
trabalho seria apenas texto; com vocês, tornou-
se travessia.*

AGRADECIMENTOS

Deus, princípio e fim de todas as coisas, por ter sustentado cada passo desta caminhada, concedendo força, discernimento e esperança mesmo nos momentos de maior cansaço e incerteza.

À minha família, base de tudo e verdadeiro porto seguro. Em especial à minha mãe, que sonhou comigo, acreditou quando eu mesmo duvidei e caminhou ao meu lado em cada conquista e em cada desafio. Sua presença, amor e incentivo foram fundamentais para que este sonho se tornasse realidade.

Aos amigos, que tornam a caminhada mais leve, humana e significativa, compartilhando não apenas conquistas, mas também incertezas e recomeços. Em especial ao Willian, presente desde os primeiros passos desta trajetória, companheiro nas idas e vindas a Governador Valadares, sempre incentivando e fortalecendo meus ânimos. À Carlane, pelo suporte constante, pelo afeto generoso e pelas acolhidas em meio aos dias intensos, oferecendo cuidado e presença quando mais precisei. E ao Tales, que, na etapa final do percurso, esteve ao meu lado com disponibilidade, escuta sensível e apoio firme, contribuindo de forma essencial para que eu seguisse confiante até a conclusão deste trabalho.

Ao Programa de Mestrado em Gestão Integrada do Território – GIT, pela acolhida e pelo ambiente formativo. Meu agradecimento especial à servidora Kety Reis, sempre atenta, solícita e cuidadosa com nossa trajetória acadêmica. Ao professor Edimarcus, por ter me apresentado o GIT e possibilitado o início desta caminhada.

Às colegas do GIT, Rosimeire Pereira da Silva e Rosileide de Souza Melo, deixo meus sinceros agradecimentos. Rosi, pela acolhida desde os primeiros momentos e por intermediar diversas questões no início do mestrado, especialmente relacionadas à minha saúde, meu muito obrigado. Rosileide, agradeço a atenção, disponibilidade e generosidade, pois mesmo em meio à redação de sua própria dissertação, sempre encontrou tempo para auxiliar muitos de nós.

À Faculdade AlfaUnipac de Aimorés, na pessoa do Diretor Matheus Nicoli, e das Coordenadoras dos Cursos de Direito, Professora Paloma, e de Psicologia, Verônica, pela compreensão, sensibilidade e complacência nas ocasiões em que precisei me ausentar

para cumprir as demandas do mestrado. O apoio institucional e humano foi essencial para a conciliação entre a docência e a formação acadêmica.

À Prefeitura Municipal de Aimorés, na pessoa dos gestores e amigos Marcelo, ex-prefeito, e Adriano, atual prefeito, pela compreensão, apoio institucional e sensibilidade diante das exigências que este processo formativo demandou.

Por fim, meu agradecimento mais honroso e afetuoso ao meu orientador, Professor Dr. Alexandre Pimenta, e à minha coorientadora, Professora Dra. Maria Terezinha. Quando tudo parecia ruir, quando as forças físicas e mentais se esgotavam e a saída parecia distante, vocês vieram com otimismo, estenderam a mão e me conduziram até a conclusão desta etapa. Vocês me ensinaram que o professor vai muito além da sala de aula e da pesquisa; ensinaram que o pesquisador é humano, sem jamais perder a sensibilidade crítica que a ciência exige. Obrigado por esta travessia.

Cabem, pelo menos, duas perguntas em um país onde a figura do cidadão é tão esquecida. Quantos habitantes, no Brasil, são cidadãos? Quantos nem sequer sabem que não o são? O simples nascer investe o indivíduo de uma soma inalienável de direitos, apenas pelo fato de ingressar na sociedade humana. Viver, tornar-se um ser no mundo, é assumir, com os demais, uma herança moral, que faz de cada qual um portador de prerrogativas sociais. Direito a um teto, à comida, à educação, à saúde, à proteção contra o frio, a chuva, as intempéries; direito ao trabalho, à justiça, à liberdade e a uma existência digna (SANTOS, 2006, p. 19)

RESUMO

A presente dissertação analisa criticamente a atuação do Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS), no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no município de Aimorés – MG, tomando o território como categoria central de análise. Parte-se da compreensão de que a população em situação de rua constitui uma das expressões mais agudas da questão social na sociedade capitalista contemporânea, resultante das contradições estruturais do modo de produção capitalista, da precarização do trabalho e da negação do direito à cidade. A pesquisa adota uma abordagem descritivo-exploratória, de natureza quanti-qualitativa, orientada pelo método dialético-crítico. Os procedimentos metodológicos fundamentam-se na pesquisa documental e bibliográfica, com ênfase na análise de dados secundários provenientes do Registro Mensal de Atendimento (RMA) do CREAS de Aimorés, no período de 2017 a 2024, do Censo SUAS do CREAS, referente aos anos de 2018 a 2022, além de legislações, normativas e documentos técnicos da política de Assistência Social. Os resultados evidenciam que a atuação do SEAS expressa um movimento contraditório da política de Assistência Social no território, marcado, simultaneamente, por esforços de garantia de proteção social e por limites institucionais, normativos e estruturais que condicionam a efetividade das ações voltadas à população em situação de rua. Conclui-se que a territorialização do SEAS revela tanto potencialidades no enfrentamento das situações de rua quanto desafios relacionados à gestão da Política Pública, à articulação em rede e às próprias contradições do Estado no interior da sociabilidade capitalista.

Palavras-chave: Serviço Especializado em Abordagem Social; Território; Política de Assistência Social; População em Situação de Rua; SUAS.

ABSTRACT

This dissertation critically analyzes the performance of the Specialized Social Outreach Service (Serviço Especializado em Abordagem Social – SEAS) within the Brazilian Unified Social Assistance System (Sistema Único de Assistência Social – SUAS) in the municipality of Aimorés, Minas Gerais, considering territory as a central analytical category. The study is based on the understanding that the homeless population represents one of the most acute expressions of the social question in contemporary capitalist society, resulting from structural contradictions of the capitalist mode of production, labor precariousness, and the denial of the right to the city. The research adopts a descriptive-exploratory approach with a mixed qualitative and quantitative design, grounded in the dialectical-critical method. Methodological procedures include documentary and bibliographic research, with emphasis on the analysis of secondary data from the Monthly Attendance Records (Registro Mensal de Atendimento – RMA) of the CREAS from 2017 to 2024, the SUAS Census of the CREAS from 2018 to 2022, as well as legislation, regulations, and technical documents related to social assistance policy. The findings indicate that the SEAS operation reveals a contradictory dynamic of social assistance policy in the territory, simultaneously marked by efforts to ensure social protection and by institutional, normative, and structural constraints that limit the effectiveness of actions aimed at the homeless population. The study concludes that the territorialization of the SEAS highlights both its potential in addressing street situations and the challenges related to public policy management, network articulation, and the inherent contradictions of the State within capitalist society.

Keywords: Specialized Social Outreach Service; Territory; Social Assistance Policy; Homeless Population; SUAS.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Divisão dos Serviços segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais	75
Quadro 2 – Provisões do Serviço Especializado em Abordagem Social	79

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução anual de pessoas abordadas (K.1) e volume de abordagens (L.1) realizadas pelo CREAS de Aimorés, a partir dos dados do RMA (2017-2024)	114
Gráfico 2 – Distribuição por faixa etária (total do período).....	117
Gráfico 3 – Distribuição por sexo (total do período).....	118
Gráfico 4 – Motivos/situações identificadas (total do período).....	120

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Realização do Serviço Especializado em Abordagem Social no CREAS (2018-2022).....	95
Tabela 2 – Atividades realizadas pelo SEAS, no período de 2018-2022	97
Tabela 3 – Dias por semana que a abordagem é realizada	100
Tabela 4 – Períodos do dia que costuma ser realizada a abordagem social	101
Tabela 5 – Parcerias institucionais do SEAS, no período de 2018 a 2022.....	102
Tabela 6 – Formas de definição das áreas de atuação do SEAS (2020-2022).....	106
Tabela 7 – Atuação do SEAS junto a crianças e adolescentes em situação de rua (2020-2022).....	108
Tabela 8 – Síntese anual de K.1 e L.1 do RMA/CREAS (Bloco IV, 2017-2024)	114
Tabela 9 – Totais anuais por situação identificada (K.2 – K.6).....	121

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEAS-MG	Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais
CECAD	Consulta, Extração, Seleção e Análise de Informações do Cadastro Único
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
GIT	Gestão Integrada do Território
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social (atualmente Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome)
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
RMA	Registro Mensal de Atendimento
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SEAS	Serviço Especializado em Abordagem Social
SEDESE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TABCAD	Tabulador de Dados do Cadastro Único
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIVALE	Universidade Vale do Rio Doce

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. PERCURSO METODOLÓGICO	20
3. FUNDAMENTOS TEÓRICO-CRÍTICOS: CAPITALISMO, TERRITÓRIO E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.	30
3.1 O modo de produção capitalista e suas determinações sociais.....	30
3.2 A Questão Social no contexto da acumulação capitalista	38
3.3 Produção do espaço urbano e o território.....	42
3.4 A população em situação de rua como expressão contemporânea da questão social e do território.....	46
4. DA CARIDADE À GARANTIA DE DIREITOS: A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SERVIÇO DE ABORDAGEM SOCIAL NO BRASIL	55
4.1 Antecedentes históricos: da filantropia à Política Pública.....	55
4.2 A Constituição de 1988 e a LOAS: novos marcos legais	63
4.3 PNAS, SUAS e a institucionalização da Assistência Social.....	69
4.4 A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e a definição do Serviço de Abordagem Social.....	74
5. ENTRE TERRITÓRIO E POLÍTICA PÚBLICA: A ATUAÇÃO DO SERVIÇO ESPECIALIZADO EM ABORDAGEM SOCIAL EM AIMORÉS – MG.	84
5.1 Caracterização do território de Aimorés e a configuração da Política Municipal de Assistência Social.....	84
5.2 Estrutura organizacional, formas de funcionamento da equipe e ações	94
5.3 Quantidade e perfil de pessoas abordadas no período de referência.....	112
5.4 Desafios, potencialidades e especificidades territoriais.	124
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	128
REFERÊNCIAS	133

1. INTRODUÇÃO

A intensificação das desigualdades sociais nas sociedades capitalistas contemporâneas tem produzido múltiplas expressões da questão social, que se manifestam de forma particularmente aguda nos territórios urbanos. Entre essas expressões, a população em situação de rua destaca-se como uma das mais visíveis e complexas, revelando as contradições estruturais do modo de produção capitalista, a precarização das relações de trabalho, a negação do direito à cidade e os limites das Políticas Públicas na garantia de proteção social. Trata-se de um fenômeno social que não pode ser compreendido como resultado de trajetórias individuais isoladas, mas como produto histórico das relações sociais de produção e da forma desigual de organização do território.

No Brasil, a população em situação de rua ganha maior visibilidade a partir das transformações econômicas e sociais ocorridas nas últimas décadas, marcadas pela reestruturação produtiva, pelo avanço do neoliberalismo, pela ampliação do trabalho informal e pelo enfraquecimento dos mecanismos de proteção social. Esse contexto aprofunda processos de exclusão e de desterritorialização, fazendo da rua não apenas um espaço de passagem, mas, para muitos sujeitos, um território de sobrevivência, resistência e negação de direitos.

Diante desse cenário, a política de Assistência Social, enquanto Política Pública integrante do sistema de seguridade social, assume papel central no enfrentamento das expressões da questão social. Com a Constituição Federal de 1988 (CF 1988) e a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a Assistência Social passa a ser reconhecida como direito do cidadão e dever do Estado, rompendo, ao menos no plano normativo, com práticas filantrópicas e assistencialistas. A consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) representa um marco nesse processo, ao instituir uma lógica de gestão descentralizada, territorializada e orientada pela garantia de direitos.

No âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade, o Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS) constitui-se como uma das principais respostas estatais às situações de rua. O serviço tem como finalidade identificar, abordar e acompanhar *pessoas em situação de rua* ou em processos de ruptura de vínculos, buscando assegurar acesso à rede de proteção social e a outros direitos socioassistenciais.

Entretanto, sua atuação ocorre em meio a múltiplas tensões: limites institucionais, restrições orçamentárias, disputas no território urbano e contradições inerentes ao próprio papel do Estado no capitalismo, que, ao mesmo tempo em que busca proteger, também regula e controla as expressões da pobreza.

É nesse contexto que se insere a presente dissertação, que se propõe a analisar criticamente a atuação do Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS) no município de Aimorés - MG, tomando o território como categoria central de análise. Parte-se da compreensão de que o território não se restringe a um recorte geográfico, mas constitui-se como espaço socialmente produzido, atravessado por relações de poder, disputas políticas e desigualdades estruturais. Assim, a territorialização da política de Assistência Social expressa simultaneamente esforços de garantia de proteção social e os limites impostos pela lógica de gestão da questão social no interior do Estado capitalista.

Dessa forma, o problema que orienta esta pesquisa consiste em compreender de que modo a atuação do SEAS no município de Aimorés - MG, tal como registrada nos dados institucionais e documentos oficiais do SUAS, revela os desafios, limites e potencialidades da política de Assistência Social no enfrentamento das situações de rua em escala territorial. Parte-se do pressuposto de que os registros institucionais, como o Registro Mensal de Atendimento (RMA), o Censo SUAS e os documentos normativos e técnicos, expressam concepções, prioridades e contradições da Política Pública, constituindo-se como fontes privilegiadas para a análise crítica da intervenção estatal no território.

Cabe registrar que a proposta inicial desta pesquisa previa a incorporação da percepção direta dos usuários do SEAS, com vistas a compreender suas experiências e trajetórias no território. Contudo, ao longo do processo de maturação teórica e metodológica, verificou-se a necessidade de redirecionar o foco empírico da investigação. Considerando os limites éticos, operacionais e analíticos envolvidos na abordagem direta de sujeitos em situação de rua, bem como a centralidade que os registros institucionais assumem na elaboração, implementação e a avaliação da Política Pública, optou-se por concentrar a análise nos dados secundários oficiais e nos documentos normativos do SUAS.

Essa inflexão não representa ruptura com o problema de pesquisa originalmente formulado, mas seu aprofundamento. Ao deslocar o olhar da experiência individual para a forma como o Estado registra, organiza e territorializa a intervenção junto à população em situação de rua, a pesquisa passa a privilegiar a análise das mediações institucionais e das contradições estruturais que atravessam a política socioassistencial no território. Assim, a investigação deixa de se centrar na percepção subjetiva dos usuários para examinar criticamente os instrumentos, indicadores e dispositivos que estruturam a atuação do SEAS, compreendendo-os como expressões da forma histórica de regulação estatal da questão social.

Nesse sentido, o objetivo geral da pesquisa é compreender de que modo a atuação do SEAS no CREAS de Aimorés - MG, a partir da análise de dados institucionais e documentos oficiais do SUAS, revela as contradições estruturais da política de Assistência Social na territorialização da proteção social, considerando o território como espaço de disputa, mediação e intervenção estatal junto à população em situação de rua.

Para alcançar esse objetivo geral, a pesquisa se desdobra nos seguintes objetivos específicos: **(a)** discutir os fundamentos teórico-críticos que articulam o modo de produção capitalista, a questão social e a emergência da população em situação de rua como expressão das contradições estruturais da sociedade contemporânea; **(b)** analisar a trajetória histórica e institucional da política de Assistência Social no Brasil, destacando os marcos legais e normativos que culminaram na constituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e na definição do Serviço Especializado em Abordagem Social no âmbito da Proteção Social Especial; **(c)** examinar a atuação do Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS) no município de Aimorés – MG, a partir da análise de dados institucionais e documentais, especialmente do Registro Mensal de Atendimento (RMA), do Censo SUAS e das normativas da política de Assistência Social.

A pesquisa adota uma abordagem descritivo-exploratória, de natureza quanti-qualitativa, orientada pelo método dialético-crítico, que possibilita apreender o fenômeno investigado em sua totalidade social, superando análises fragmentadas ou meramente descritivas. Tal método permite compreender o SEAS como expressão de determinações históricas, sociais e políticas mais amplas, vinculadas às contradições do modo de

produção capitalista e às formas de gestão estatal da questão social (Richardson, 1999; Mattar, 2001; Gil, 2002; Zikmund, 2000; Triviños, 1987).

Do ponto de vista metodológico, a investigação utiliza predominantemente dados secundários, obtidos por meio de pesquisa documental e bibliográfica. Os principais instrumentos de análise são os dados do RMA do CREAS de Aimorés, referentes ao período de 2017 a 2024, e do Censo SUAS do CREAS, relativos ao período de 2018 a 2022, além de legislações, normativas, relatórios técnicos e bases de dados públicas da política de Assistência Social. A análise desses materiais possibilita identificar o perfil das pessoas abordadas, as formas de organização e funcionamento do serviço, bem como os desafios e as especificidades da atuação do SEAS no território municipal.

A relevância da presente pesquisa justifica-se tanto no plano acadêmico quanto no social. No campo científico, contribui para o aprofundamento do debate sobre política de Assistência Social, território e população em situação de rua, especialmente em municípios de pequeno e de médio porte. No plano social e institucional, o estudo oferece subsídios para a reflexão crítica sobre a atuação do SEAS e para o aprimoramento das estratégias de intervenção da política de Assistência Social no enfrentamento das situações de rua, considerando as particularidades territoriais e as contradições estruturais que atravessam o SUAS.

A presente dissertação está organizada em cinco capítulos, estruturados de forma articulada e progressiva, com o objetivo de assegurar coerência teórica, metodológica e analítica na compreensão do o SEAS no âmbito do SUAS, considerando suas determinações históricas, territoriais e institucionais.

O primeiro capítulo, de caráter introdutório, apresenta a contextualização do tema, a delimitação do objeto de estudo e os objetivos da pesquisa. Nesse capítulo são explicitadas as escolhas teórico-epistemológicas que orientam o trabalho, fundamentadas no método dialético-crítico.

O segundo capítulo diz respeito ao percurso metodológico adotado, bem como os procedimentos de coleta e análise dos dados, de natureza quanti-qualitativa, com ênfase na pesquisa documental, bibliográfica e na análise de dados secundários oriundos de bases oficiais da política de Assistência Social.

O terceiro capítulo, dedica-se à construção do referencial teórico que sustenta a análise da pesquisa. Inicialmente, discute-se o modo de produção capitalista e suas determinações sociais, enfatizando as contradições inerentes à relação capital-trabalho. Em seguida, aborda-se a questão social no contexto da acumulação capitalista, compreendida como categoria histórica e estrutural. O capítulo avança para a análise da produção do espaço urbano e do território, entendidos como dimensões centrais da reprodução das desigualdades sociais, culminando na discussão da população em situação de rua como expressão contemporânea da questão social e das dinâmicas territoriais no capitalismo.

O quarto capítulo analisa a trajetória histórica da política de Assistência Social no Brasil, desde suas origens filantrópicas e assistencialistas até sua consolidação como Política Pública de direito. São discutidos os marcos legais e institucionais fundamentais, com destaque para a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O capítulo dedica atenção especial à Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, situando o SEAS no âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade.

O quinto capítulo constitui o núcleo empírico da dissertação e concentra-se na análise da atuação do SEAS no município de Aimorés – MG. Inicialmente, realiza-se a caracterização do município e da configuração da política municipal de Assistência Social. Em seguida, aborda-se o processo de implantação do SEAS no território, sua estrutura organizacional, formas de funcionamento da equipe e ações desenvolvidas. O capítulo apresenta ainda a análise quantitativa e qualitativa dos dados referentes ao perfil e à quantidade de pessoas abordadas no período de referência, bem como a identificação dos principais desafios, potencialidades e especificidades territoriais que incidem sobre a execução do serviço.

Por fim, as considerações finais, nas quais são retomados os principais achados da pesquisa, articulando-os aos objetivos propostos e ao referencial teórico-metodológico adotado. Este capítulo busca refletir criticamente sobre os limites e as possibilidades da atuação do SEAS.

2. PERCURSO METODOLÓGICO

A metodologia adotada na pesquisa representa não apenas o caminho que estrutura cada etapa do estudo, desde a formulação do problema até a análise e interpretação dos dados, mas também reflete valores, perspectivas teóricas e epistemológicas que moldam a forma como o pesquisador se posiciona em relação à realidade investigada. Nesse sentido, a escolha do método não é neutra: ela envolve uma postura ética, política e social que guia o olhar para o objeto de estudo, determinando as estratégias de coleta de dados, o diálogo com a literatura e as abordagens analíticas empregadas.

Assim, ao afirmar que a metodologia é o caminho do pesquisador e que o método aporta os valores que orientam a pesquisa e a forma de apreender a realidade, destaca-se a compreensão de que toda pesquisa carrega um compromisso político e social. Isso significa que, mais do que descrever dados ou comportamentos, a análise busca compreender as contradições sociais, as dinâmicas históricas e as mediações que constituem a vida dos sujeitos e as Políticas Públicas.

A metodologia adotada nessa pesquisa se fundamenta no método dialético-crítico, que permite não só interpretar a realidade do Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS), mas também contribuir para a transformação social e para a efetivação de direitos (Iamamoto, 2008).

Segundo Triviños (1987, p. 51) o materialismo dialético “realiza a tentativa de buscar explicações coerentes, lógicas e racionais para os fenômenos da natureza e do pensamento”.

O método dialético orienta a análise para além das aparências imediatas, buscando compreender a realidade em sua complexidade e em constante transformação. Como apontam Prates, Reis e Abreu (2000), ele se volta para a apreensão das conexões e do movimento histórico, considerando a totalidade concreta que não se revela de forma imediata, mas demanda um olhar atento às suas múltiplas dimensões e contradições. Essa abordagem permite identificar as dinâmicas que estruturam a realidade, superando explicações superficiais e fragmentadas.

A pesquisa dialética considera cada fenômeno no conjunto de suas relações e aparências, aspecto que se mostra essencial para compreender o SEAS e suas práticas cotidianas em Aimorés/MG.

[...] a pesquisa racional (dialética) considera cada fenômeno no conjunto de suas relações com os demais fenômenos e, por conseguinte, também no conjunto dos aspectos e manifestações daquela realidade de que ele é fenômeno, aparência ou aparecimento mais ou menos essencial (Lefebvre, 1991, p. 238).

Essa concepção dialética de análise dialoga com o entendimento de Marx (1989), para quem a essência da pesquisa reside em revelar “a vida da realidade” em seu movimento e historicidade. Felismino (2004, p. 82), conclui que o método marxista:

Permite a explicitação e a compreensão dos fenômenos sociais em suas contradições e em sua relação com a totalidade histórico-social, diferencia o modo de ser da relação sujeito-objeto no processo de conhecimento e se opõe às visões unilaterais; instaura uma nova concepção de método científico com método de investigação, a apropriação analítica do objeto e o método de exposição das determinações fundamentais e as conexões dialéticas do fenômeno com a essência; não possui pressuposto de objetividade lógico subjetivista, mas se situa na prática social dos homens; diferenciam-se por buscar apreender a gênese e o movimento dos fenômenos sociais e mediá-los com as categorias da contradição e da totalidade, imanentes à realidade social; carrega no conhecimento produzido a potencialidade de não apenas desvelar o que o real é, mas também de crítica social que aponte a superação das relações sociais capitalistas.

Ao trazer esses referenciais para a presente dissertação, busca-se evidenciar como o SEAS se constitui em um contexto de múltiplas determinações sociais, sendo expressão das relações históricas e políticas que o conformam. Dessa forma, a análise não se restringe a descrever o serviço, mas propõe interpretá-lo a partir das contradições e das mediações que marcam sua atuação e sua importância na proteção social às *pessoas em situação de rua*.

Quanto aos objetivos da pesquisa, trata-se de um estudo de caráter descritivo-exploratório, conduzido por meio de abordagem quanti-qualitativa. Seu marco teórico apoia-se na perspectiva marxista, privilegiando a análise crítica das múltiplas expressões da “questão social” que emergem no âmbito da assistência a populações em situação de rua, em extrema pobreza ou em outras condições de vulnerabilidade, grupos que constituem o público-alvo do SEAS.

Consoante assinala Bronzo (2009) que a análise das vulnerabilidades deve considerar, de um lado, a estrutura de oportunidades da sociedade e o grau de exposição dos sujeitos individuais ou coletivos aos riscos sociais em sentido amplo, e de outro, os “ativos” materiais, educacionais, simbólicos e relacionais, dentre outros, que afetam a capacidade de resposta dos grupos, famílias e indivíduos às situações adversas.

A opção pela abordagem exploratória justifica-se pela necessidade de aprofundar a compreensão acerca da trajetória, da estrutura organizacional e das formas de atuação do Serviço Especializado em Abordagem Social no município de Aimorés - MG, reconhecendo-se que se trata de um campo ainda incipientemente explorado no âmbito acadêmico, especialmente no contexto do Vale do Rio Doce. De acordo com Gil (2002, p. 41), a pesquisa exploratória:

[...] têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de idéias ou a descoberta de intuições.

As pesquisas exploratórias, nesse sentido, mostram-se particularmente adequadas para lidar com as complexidades das dinâmicas sociais contemporâneas, uma vez que partem de inquietações do pesquisador e da necessidade de compreender fenômenos ainda pouco sistematizados. Tais investigações têm como objetivo inicial diagnosticar, descrever e aprofundar aspectos de uma realidade concreta que demanda atenção científica, sobretudo quando envolvem temáticas emergentes ou carentes de produção acadêmica consolidada.

Como afirma Zikmund (2000, p. 89):

Os estudos exploratórios costumam ser úteis para diagnosticar situações, descobrir soluções alternativas ou descobrir novas ideias. Este trabalho é feito nos estágios iniciais de um processo de pesquisa mais amplo, visando esclarecer e definir a natureza de um problema e gerar mais informações que possam ser coletadas para a conclusão do estudo.

Por sua vez, a dimensão descritiva da pesquisa possibilitará a sistematização e a apresentação de dados empíricos referentes ao perfil dos usuários atendidos pelo SEAS, às formas de organização interna do serviço e aos mecanismos de articulação estabelecidos com a rede de proteção social no território. De acordo com Gil (2002, p. 42):

As pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis. [...] Entre as pesquisas descritivas, salientam-se aquelas que têm por objetivo estudar as características de um grupo: sua distribuição por idade, sexo, procedência, nível de escolaridade, estado de saúde física e mental etc.

Nesse contexto, a adoção dessa abordagem permitirá compreender com maior precisão os elementos que compõem a realidade investigada, contribuindo para o mapeamento de aspectos quantitativos e qualitativos relevantes à análise crítica do serviço.

Para Triviños (1987) esse tipo de estudo busca retratar com fidelidade os elementos constitutivos de uma realidade social específica, sendo particularmente apropriado quando o objetivo do pesquisador é aprofundar o conhecimento sobre as particularidades de uma comunidade, seus valores, práticas culturais e os desafios que enfrenta. Trata-se, portanto, de uma abordagem que visa compreender e organizar, de forma sistemática, os aspectos observáveis de um fenômeno, contribuindo para a construção de um panorama detalhado e analiticamente consistente do contexto investigado.

Essa perspectiva se mostra pertinente, ao possibilitar a sistematização de informações concretas sobre o SEAS no município de Aimorés - MG. Por meio dessa abordagem, busca-se compreender os aspectos organizacionais do serviço, bem como analisar os desafios enfrentados e as estratégias de articulação com a rede de proteção social. Assim, pretende-se contribuir para uma análise crítica sobre as práticas desenvolvidas no âmbito do SEAS e de seu papel na garantia de direitos às populações em situação de vulnerabilidade.

Quanto a abordagem, o estudo apresentado configura-se como uma pesquisa de caráter quanti-quali, integrando procedimentos quantitativos e qualitativos. O enfoque quantitativo, segundo Richardson (1999) e Mattar (2001), caracteriza-se pela utilização de instrumentos que permitem mensurar e sistematizar informações de forma estruturada, viabilizando a análise estatística dos dados coletados. Essa estratégia metodológica possibilita examinar um número significativo de casos, favorecendo a identificação de padrões e tendências que auxiliam na compreensão do fenômeno investigado. Ao trabalhar com dados representativos, essa abordagem contribui para a formulação de interpretações mais generalizáveis e fundamentadas, apoiando a tomada de decisões e a proposição de encaminhamentos a partir de evidências concretas.

Já o enfoque qualitativo tem como objetivo compreender e desvelar processos sociais relacionados ao fenômeno investigado, a partir das percepções, experiências e práticas dos sujeitos envolvidos no serviço (Triviños, 1987). Ainda, segundo Araújo e Oliveira (1997, p.11), esse tipo de pesquisa:

[...] se desenvolve numa situação natural, é rico em dados descritivos, obtidos no contato direto do pesquisador com a situação estudada, enfatiza mais o processo do que o produto se preocupa em retratar a perspectiva dos participantes, tem um plano aberto e flexível e focaliza a realidade de forma complexa e contextualizada.

A articulação entre dados quantitativos e qualitativos nesta pesquisa visa à construção de uma análise mais ampla e teoricamente fundamentada, capaz de apreender a complexidade do objeto de estudo em sua totalidade social. A integração entre essas abordagens metodológicas permite compreender tanto os aspectos mensuráveis quanto as dimensões simbólicas, históricas e subjetivas que compõem a realidade investigada. Nesse sentido, como afirma Lefebvre:

Tão somente a quantidade permite que nosso mundo qualitativo tenha uma estrutura definida, sem deixar de ser qualitativo. No devir, a qualidade dura, se prolonga, se repete, conserva-se a mesma no curso de um crescimento quantitativo gradual. [...] Por conseguinte a quantidade introduz a continuidade concreta, a gradualidade. Mas introduz também a descontinuidade. O ser qualitativo considerado em sua relação coma a quantidade, manifesta-se como uma unidade concreta, a unidade de vários instantes sucessivos durante os quais a qualidade não se modifica (Lefebvre, 1991, p. 211).

A adoção da abordagem quantitativa justifica-se pela necessidade de levantar o perfil das pessoas abordadas pela Equipe do SEAS de Aimorés - MG.

Para a coleta de dados desta investigação serão mobilizados três procedimentos centrais: (i) a contextualização preliminar do objeto de estudo; (ii) a análise dos Registros Mensais de Atendimento (RMA) do CREAS de Aimorés no período de 2017 a 2024 e do Censo SUAS do CREAS de Aimorés no período de 2018 a 2022, incorporando inclusive os microdados disponibilizados em sítios institucionais de 2018 a 2022 do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social Família e Combate a Fome; e (iii) a pesquisa documental e bibliográfica, destinada a fundamentar teoricamente as categorias analíticas e a dialogar criticamente com a produção científica existente.

De acordo com Minayo (2007, p. 49):

As técnicas e instrumentos também devem ser descritos em tópico separado, sendo defendida sua adequação e reconhecidos os seus limites na produção dos dados. É importante lembrar que ao escolher certa técnica o pesquisador produzirá os dados num determinado molde, valorizando esta ou aquela forma de linguagem.

Um dos principais instrumentos de coleta e análise desta pesquisa é o Registro Mensal de Atendimento (RMA), considerando o período de 2017 a 2024, por meio de uma série histórica. Os dados foram obtidos junto ao site do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), especificamente na aba da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), vinculada à Secretaria Nacional de Assistência Social. O RMA tem como finalidade reunir e sistematizar informações relativas ao quantitativo e ao perfil dos usuários atendidos pelo SEAS no município de Aimorés/MG, bem como mensurar o volume de atendimentos realizados ao longo do período analisado. Embora se trate de dados já consolidados em termos numéricos, sua análise em escala municipal ainda demanda uma interpretação criteriosa e aprofundada no campo acadêmico. Nesse sentido, o RMA configura-se como uma das mais relevantes fontes de dados quantitativos disponíveis para o estudo da política de Assistência Social, ainda que permaneça, em grande medida, subutilizado na construção de indicadores sociais locais.

É importante também você lembrar que a construção de um indicador social – ou melhor, de um sistema de indicadores sociais – para elaboração de diagnósticos propositivos em Políticas Públicas se dá a partir da explicitação do conceito de interesse programático que se quer investigar ou mensurar objetivamente (Januzzi, 2009, p. 25).

Outro instrumento de coleta considerado nesta pesquisa é o Censo SUAS do CREAS de Aimorés, referente ao período de 2018 a 2022, cujas bases de dados e resultados também estão disponíveis no site do MDS, por meio da SAGI, vinculada à SNAS. O Censo SUAS possibilita uma compreensão mais abrangente da execução do Serviço Especializado em Abordagem Social, ao oferecer informações sobre a composição das equipes, a quantidade de dias e turnos de funcionamento, as atividades desenvolvidas, as parcerias estabelecidas para a execução do serviço, a delimitação da área de atuação e as especificidades do atendimento direcionado a crianças e adolescentes. Dessa forma, o Censo constitui-se como um importante instrumento complementar ao RMA, contribuindo para a análise institucional e operacional do SEAS no contexto municipal.

Esses instrumentos são compostos por perguntas fechadas, permitindo a quantificação de dados e a coleta de informações. Conforme apontam Cervo e Bervian (2002, p. 48), o questionário “refere-se a um meio de obter respostas às questões por uma fórmula que o próprio informante preenche”, podendo ser adaptado conforme os objetivos da pesquisa. Marconi e Lakatos (1996, p. 88) também ressaltam que o questionário estruturado consiste em uma “série ordenada de perguntas, respondidas por escrito sem a presença do pesquisador”.

Outra técnica de coleta de dados a ser utilizada na pesquisa será a análise documental, a qual abrange a consulta e interpretação de documentos oficiais como leis, regulamentos, normativas, cadernos de orientações técnicas e relatórios estatísticos publicados pelo MDS, pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais (SEDESE-MG) e pela Secretaria Municipal de Assistência Social de Aimorés (SEMAS). Serão também considerados os conteúdos das resoluções emitidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), pelo Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais (CEAS-MG) e pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Aimorés. Além disso, a pesquisa utilizará bases de dados provenientes de sistemas públicos de consulta do governo federal, tais como Cadastro Único, SAGI, CECAD, TABCAD, RI Social, Data Explorer, entre outros. Complementarmente, serão analisados relatórios públicos elaborados pela Vigilância Socioassistencial.

Nesse compasso, GIL (2002, p. 46) reforça que:

O desenvolvimento da pesquisa documental segue os mesmos passos da pesquisa bibliográfica. Apenas cabe considerar que, enquanto na pesquisa bibliográfica as fontes são constituídas sobretudo por material impresso localizado nas bibliotecas, na pesquisa documental, as fontes são muito mais diversificadas e dispersas. Há, de um lado, os documentos “de primeira mão”, que não receberam nenhum tratamento analítico. Nesta categoria estão os documentos conservados em arquivos de órgãos públicos e instituições privadas, tais como associações científicas, igrejas, sindicatos, partidos políticos etc. Incluem-se aqui inúmeros outros documentos como cartas pessoais, diários, fotografias, gravações, memorandos, regulamentos, ofícios, boletins etc. De outro lado, há os documentos de segunda mão, que de alguma forma já foram analisados, tais como: relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas etc.

Gil (2002) ainda destaca que a pesquisa documental apresenta diversas vantagens, especialmente no que diz respeito à ampla disponibilidade de fontes, ao baixo custo de obtenção dos dados e à possibilidade de acesso a informações históricas e institucionais relevantes. Além disso, esse tipo de pesquisa permite a análise de dados já consolidados, produzidos por órgãos oficiais e instituições reconhecidas, o que confere maior

confiabilidade às informações utilizadas. Para Gil (2002), a análise documental é particularmente útil quando se busca compreender Políticas Públicas, estruturas organizacionais e práticas institucionais, como é o caso do presente estudo, que investiga o funcionamento do SEAS no município de Aimorés.

A pesquisa documental apresenta uma série de vantagens. Primeiramente, há que se considerar que os documentos constituem fonte rica e estável de dados. Como os documentos subsistem ao longo do tempo, tornam-se a mais importante fonte de dados em qualquer pesquisa de natureza histórica. Outra vantagem da pesquisa documental está em seu custo. Como a análise dos documentos, em muitos casos, além da capacidade do pesquisador, exige apenas disponibilidade de tempo, o custo da pesquisa torna-se significativamente baixo, quando comparado com o de outras pesquisas. Outra vantagem da pesquisa documental é não exigir contato com os sujeitos da pesquisa. É sabido que em muitos casos o contato com os sujeitos é difícil ou até mesmo impossível. Em outros, a informação proporcionada pelos sujeitos é prejudicada pelas circunstâncias que envolvem o contato (Gil, 2002, p. 46).

Para completar os instrumentos e procedimentos de coleta de dados, recorrer-se-á também à pesquisa bibliográfica, a qual consiste no levantamento, leitura e análise de obras já publicadas, como livros, artigos científicos, dissertações, teses e documentos técnicos que abordam a temática da Assistência Social, em especial o Serviço Especializado em Abordagem Social, bem como os fundamentos teóricos da abordagem marxista. Essa técnica permitirá a fundamentação conceitual e crítica da pesquisa, contribuindo para a construção de um referencial analítico sólido e para a compreensão aprofundada das relações sociais e institucionais que envolvem a Política Pública em estudo.

Lakatos e Marconi (2004, p. 183), afirmam que a pesquisa bibliográfica:

[...] abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema estudado, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, materiais cartográficos, etc. [...] e sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto.

A pesquisa científica, ao adotar a metodologia bibliográfica, possui o propósito de auxiliar o pesquisador na delimitação do tema, na compreensão do contexto e na formulação do objeto-problema. Trata-se de um processo que exige o levantamento

criterioso de fontes confiáveis e relevantes, permitindo a construção de um embasamento teórico sólido. Para isso, o pesquisador deve se dedicar à leitura exploratória, seletiva e crítica das obras consultadas, com o objetivo de identificar, organizar e interpretar os conteúdos que dialogam com sua problemática de pesquisa ou com as hipóteses formuladas. No campo das Ciências Sociais, a pesquisa bibliográfica assume papel fundamental, pois, ao analisar saberes já consolidados, possibilita a formulação de novas compreensões e contribuições ao conhecimento científico. Realizar esse tipo de investigação requer tempo, rigor e discernimento na análise do material consultado, assegurando a consistência e a profundidade do estudo (Severino, 2007).

No desenvolvimento do percurso metodológico, a etapa de análise dos dados assume centralidade no processo investigativo, uma vez que é nesse momento que o pesquisador se debruça criticamente sobre o material empírico produzido, buscando apreender seus significados à luz do referencial teórico adotado. Trata-se de uma fase que exige rigor analítico, responsabilidade intelectual e clareza epistemológica, pois é por meio dela que os dados deixam de ser meros registros empíricos e passam a ser interpretados como expressões de determinações sociais, históricas e institucionais que conformam o objeto de estudo.

Nesse sentido, a análise dos dados não se configura como um procedimento mecânico ou meramente técnico, mas como um exercício reflexivo que envolve escolhas teóricas, mediações conceituais e decisões metodológicas. Embora, em muitos relatórios de pesquisa, sejam apresentados apenas os modelos ou referenciais que sustentam a análise, os caminhos efetivamente percorridos, incluindo estratégias adotadas, ajustes realizados e limites enfrentados, nem sempre são explicitados de forma sistemática. Ainda assim, tais movimentos constituem parte fundamental do processo de produção do conhecimento, especialmente em pesquisas ancoradas em perspectivas críticas, nas quais a análise busca revelar contradições e mediações da realidade social (Teixeira, Nitschke, Paiva, 2008).

No que se refere à natureza dos dados utilizados, esta pesquisa mobiliza predominantemente dados secundários, entendidos como aqueles produzidos previamente por outros pesquisadores ou instituições, a partir de métodos e finalidades específicas, e que se encontram disponíveis para novos estudos. Esses dados, oriundos de bases oficiais

e documentos institucionais, possibilitam a construção de análises históricas, comparativas e estruturais, sendo especialmente relevantes para investigações no campo das Políticas Públicas e da Assistência Social.

Para o presente estudo, os dados secundários foram examinados por meio de análise documental, entendida como procedimento sistemático de investigação de registros institucionais, relatórios oficiais e bases administrativas. Inicialmente, realizou-se a verificação da procedência, da integridade e da confiabilidade dos documentos selecionados, considerando sua origem institucional, finalidade de produção e contexto de elaboração. Em seguida, o material foi submetido a análise de conteúdo de natureza temática, orientada pela identificação de categorias previamente definidas a partir do problema de pesquisa, bem como pela emergência de categorias empíricas ao longo da leitura analítica. Esse processo envolveu etapas de organização, codificação, categorização e interpretação dos dados, buscando apreender tanto as regularidades quanto as lacunas presentes nos registros institucionais. Conforme assinala Merriam (1998), a análise documental exige leitura crítica e contextualizada das fontes, reconhecendo simultaneamente seu potencial explicativo e seus limites enquanto produções socialmente situadas.

A análise documental, nesse contexto, permite não apenas identificar os fenômenos sociais e institucionais em determinado tempo e espaço, mas também compreender as formas pelas quais esses fenômenos são registrados, normatizados e interpretados, bem como as concepções e ideias que deles emergem (Almeida, Santos, 2021).

Assim, a análise dos dados, articulada ao método dialético-crítico, busca apreender o SEAS não como uma realidade isolada ou estática, mas como expressão de um conjunto de relações sociais, políticas e históricas que se manifestam tanto nos registros institucionais quanto nas normativas e nos indicadores oficiais que estruturam a política de Assistência Social no âmbito municipal.

3. FUNDAMENTOS TEÓRICO-CRÍTICOS: CAPITALISMO, TERRITÓRIO E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.

O presente capítulo traz uma reflexão teórico-crítica acerca das determinações estruturais que correspondem ao modo de produção capitalista e suas implicações na configuração do território e das expressões da questão social, em especial a condição da população em situação de rua. Parte-se da compreensão de que o capitalismo, enquanto forma histórica e contraditória de organização da vida social, produz desigualdades que se materializam tanto nas relações de trabalho quanto na ocupação e uso do espaço urbano.

Assim, busca-se apreender como as transformações no processo de acumulação capitalista geram novas formas de exclusão e vulnerabilidade, aprofundando as desigualdades territoriais e acirrando as expressões da questão social. O território, neste contexto, é compreendido não apenas como dimensão geográfica, mas como construção histórica e política, resultante das relações de poder, das disputas econômicas e da apropriação desigual dos recursos e espaços urbanos.

Nesse percurso, o capítulo se estrutura em quatro seções: na primeira, discute-se o modo de produção capitalista e suas determinações sociais; em seguida, analisa-se a questão social no contexto da acumulação capitalista, evidenciando suas múltiplas expressões. A terceira seção aborda a produção do espaço urbano e as desigualdades territoriais, apresentando as contradições entre desenvolvimento econômico e segregação socioespacial. A quarta e última seção analisará a população em situação de rua como uma expressão concreta tanto da questão social quanto do território.

3.1 O modo de produção capitalista e suas determinações sociais

Para Netto (2011) compreender o modo de produção capitalista é condição fundamental para analisar as expressões da questão social e as respostas institucionais formuladas pelo Estado moderno. O capitalismo não se limita a um sistema econômico, mas se constitui como um modo de organização social totalizante, que estrutura as relações de produção, de trabalho, de poder e de sociabilidade. Em seu núcleo, reside uma contradição permanente entre o desenvolvimento das forças produtivas e a exploração da

força de trabalho, gerando desigualdades estruturais que atravessam a vida social em suas múltiplas dimensões e configuram as bases das expressões da questão social, sendo a população em situação de rua, uma dessas expressões.

A história do fenômeno população em situação de rua remonta ao surgimento das sociedades pré-industriais da Europa, no contexto da chamada acumulação primitiva, em que os camponeses foram desapropriados e expulsos de suas terras [...] as condições histórico estruturais que originaram e reproduzem continuamente o fenômeno na sociedade capitalista são as mesmas que deram origem ao capital e asseguram até hoje a sua acumulação (Silva, 2009, p. 25).

O capitalismo, enquanto sistema histórico e social, formou-se a partir de profundas transformações nas formas de produção e de acumulação de riqueza. Sua gênese está associada ao declínio do sistema feudal, no final da Idade Média, quando o esgotamento das relações servis, o renascimento urbano e o fortalecimento do comércio impulsionaram a emergência de uma nova racionalidade econômica baseada na circulação de mercadorias e na busca pelo lucro.

A ascensão da burguesia, o crescimento das cidades e o dinamismo mercantil marcaram o surgimento de uma sociedade fundada na propriedade privada e no trabalho assalariado. Marx (2013) denominou esse processo de acumulação primitiva, destacando o caráter violento da expropriação dos trabalhadores dos meios de subsistência, o que os obrigou a vender sua força de trabalho para sobreviver. Esse movimento se consolidou com a Revolução Industrial, que, ao mecanizar a produção, instituiu definitivamente a separação entre capital e trabalho, conformando a sociedade de classes e inaugurando uma nova lógica de exploração.

Para compreender essa realidade em sua totalidade, a crítica da economia política formulada por Karl Marx é indispensável, pois, sua análise ultrapassa a aparência dos fenômenos econômicos e revela as determinações estruturais que sustentam o modo de produção capitalista e suas contradições internas (Marx, 2013).

O modo de produção, segundo Marx, resulta da combinação entre forças produtivas (trabalho, instrumentos, conhecimento e técnica) e relações sociais de produção (propriedade, divisão do trabalho e exploração), cuja articulação define o caráter histórico das formações sociais. Desse modo, o capitalismo não é natural nem eterno, mas uma construção histórica que substituiu o feudalismo e se consolidou como forma dominante de

sociabilidade. Netto e Braz (2006) observam que, mesmo após mais de um século, as leis de movimento do capital descritas por Marx continuam válidas, pois a sociedade contemporânea permanece subordinada à dinâmica da acumulação e à lógica da valorização do valor.

A crítica da Economia Política clássica realizada por Marx possibilitou o conhecimento teórico da estrutura e da dinâmica econômicas da sociedade burguesa. A análise das leis de movimento do capital e as descobertas marxianas operadas na segunda metade do século XIX continuam válidas até hoje porque, corrido cento e cinquenta anos, a nossa sociedade permanece subordinada às dinâmicas do capital (Netto; Braz, 2006, p.25).

A exploração da força de trabalho, por sua vez, constitui o núcleo vital do modo de produção capitalista, onde, a mais-valia, diferença entre o valor produzido pelo trabalhador e o salário que recebe, é o motor da acumulação e a base da desigualdade. Ao transformar o tempo de vida humana em mercadoria, o capital gera riqueza para poucos e pobreza para muitos, expressando o que Netto (2011) define como a contradição fundamental do capitalismo: a coexistência de abundância de bens e escassez de condições dignas de vida. Assim, as desigualdades não são efeitos colaterais do sistema, mas componentes estruturais que garantem sua continuidade.

Para Marx e Engels (2009), o trabalho constitui o fundamento ontológico da vida social, sendo a mediação essencial entre o ser humano e a natureza. Em sua dimensão criadora, o trabalho não apenas transforma o mundo, mas também transforma o próprio sujeito, numa relação dialética de objetivação.

Lukács (2015) compreende o trabalho como a categoria central da ontologia do ser social, por ser o momento originário em que o ser humano se eleva da mera reprodução biológica para a produção consciente de sua existência. No entanto, sob o capitalismo, essa potência emancipatória é deformada, pois o trabalho se converte em mercadoria, perdendo seu caráter de fim em si mesmo e se tornando meio de sobrevivência.

Podemos distinguir os homens dos animais pela consciência, pela religião – por tudo o que se quiser. Mas eles começam a distinguir-se dos animais assim que começam a produzir os seus meios de subsistência [...], passo esse que é requerido pela sua organização corpórea. Ao produzirem os seus meios de subsistência, os homens produzem indiretamente a sua própria vida material (Marx; Engels, 2009, p. 24).

Essa compreensão dialoga diretamente com as formulações de Marx no “Manifesto do Partido Comunista” e em outras obras, nas quais denuncia a ruptura histórica entre a classe trabalhadora e os meios de produção: a terra, as ferramentas e as máquinas. Como o próprio Marx afirma, “a relação-capital pressupõe a separação violenta entre os trabalhadores e a propriedade das condições da realização do trabalho” (Marx, 1989, p. 262). Essa cisão é o que sustenta a dependência do trabalhador em relação ao capitalista e, conseqüentemente, a reprodução das desigualdades.

Nessa perspectiva, torna-se impossível analisar o fenômeno da população em situação de rua sem considerar a centralidade do trabalho, seja pela sua ausência, seja pela precarização de suas formas ou pela sua dimensão simbólica como elemento constitutivo da identidade. O trabalho, mesmo quando negado, permanece como referência fundamental para essas pessoas, que se reconhecem enquanto sujeitos trabalhadores, ainda que despossuídos dos meios de produção e de condições dignas de inserção social.

É difícil falar do fenômeno ‘população em situação de rua’ sem falar de trabalho – ele é central na vida dessas pessoas, tanto de sua falta ou precarização, quanto sua referência para as pessoas que estão em situação de rua e se enxergam como de fato são, trabalhadores. O trabalho é um fator preponderante entre várias pesquisas realizadas sobre o tema (Tiengo, 2018, 148).

Nesse contexto, a análise da superpopulação relativa se torna essencial para compreender as desigualdades sociais no capitalismo. O sistema, ao priorizar a acumulação, cria continuamente uma massa excedente de trabalhadores aptos para o trabalho, mas excluídos do mercado formal em razão da competitividade e da escassez de empregos, pois segundo Silva (2009, p.21) “Nas sociedades capitalistas, a sua produção e reprodução vinculam se à formação de uma superpopulação relativa, a partir da relação entre o capital e o trabalho, como processo inerente à acumulação do capital.”

Corroborando essa análise, Silva (2018) demonstra que, no contexto brasileiro, a dinâmica da superpopulação relativa se expressa na ampliação persistente do trabalho informal e precarizado, marcado pela ausência de direitos trabalhistas, instabilidade ocupacional e fragilidade da proteção social. Milhões de trabalhadores passam a compor formas intermitentes de inserção laboral, submetidos à insegurança permanente quanto à renda e às condições mínimas de reprodução da vida. Tal processo evidencia que a exclusão parcial ou total do mercado formal de trabalho não representa uma falha

excepcional do sistema, mas uma dimensão constitutiva da própria lógica de acumulação capitalista.

Essa superpopulação, denominada por Marx de exército industrial de reserva, exerce função estrutural na reprodução do capital, pois contribui para pressionar salários, ampliar a concorrência entre os trabalhadores e disciplinar a força de trabalho ocupada. A existência permanente de contingentes disponíveis para o trabalho, mas submetidos à instabilidade e à desproteção social, fortalece mecanismos de exploração e reduz o poder de barganha da classe trabalhadora. Nesse sentido, a população em situação de rua pode ser compreendida como uma das expressões mais agudas desse processo, na medida em que evidencia os limites estruturais do capitalismo em assegurar condições dignas de trabalho, moradia e reprodução social.

Deste modo, na medida em que o processo de centralização do capital acontece, ocorre também o alargamento do exército industrial de reserva, expressando completa funcionalidade ao sistema. Ora, por um lado, ele contribui para manter e/ou reduzir os salários sempre abaixo do valor capaz de atender as necessidades da classe trabalhadora e, por outro, cria uma massa de sujeitos disposta a, de acordo com os ritmos e compassos do desenvolvimento capitalista, inserir-se imediatamente nos processos produtivos, mediante as requisições existentes (Trindade, 2017, p. 227).

Nos períodos de crise econômica, de acordo com Ouriques (2016), a vulnerabilidade social se intensifica, especialmente nas grandes cidades brasileiras, onde o desemprego e a informalidade se tornam mecanismos de sobrevivência. A população em situação de rua, nesse cenário, emerge como a expressão extrema da superpopulação relativa, sendo uma parcela de trabalhadores que, embora disponível, é descartada pelo sistema, tornando-se invisível e marginalizada.

A reprodução do fenômeno ocorre no processo de criação de uma superpopulação relativa ou exército industrial de reserva, cujo movimento de expansão e retração é condicionado pelas necessidades de expansão do capital. Desse modo as condições histórico-estruturais que originaram e reproduzem continuamente o fenômeno população em situação de rua nas sociedades capitalistas são as mesmas que deram origem ao capital e asseguram a sua acumulação, resguardadas as especificidades históricas, econômicas e sociais (Silva, 2009, p. 101 - 102).

Amaral e Carcanholo (2009) destacam que a exploração da força de trabalho em condições precárias, especialmente no setor informal, permite a redução de custos e o

aumento da taxa de lucro, reforçando a lógica da acumulação. Essa dinâmica conduz à polarização social, em que uma pequena elite concentra a riqueza, enquanto a maioria da população vive em pobreza e vulnerabilidade, como mostram os autores ao analisar a superexploração do trabalho nas periferias.

Essa realidade se articula ao conceito de lumpemproletariado, formulado por teóricos como Ruy Mauro Marini (1994) e Florestan Fernandes (1981), que descrevem uma classe marginalizada e excluída das dinâmicas produtivas. No Brasil, o aumento da população em situação de rua expressa o agravamento dessa exclusão, potencializado pela ausência de Políticas Públicas eficazes, conforme observa Pereira (2009). A falta de qualificação, o desemprego e o acesso limitado a direitos sociais agravam esse quadro, empurrando milhares de pessoas para as margens da sociedade e reforçando o ciclo de invisibilidade.

Essas contradições revelam o caráter ideológico do capitalismo, que transforma as relações sociais em relações entre coisas. Engels (1985) já advertia que não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas o seu ser social que determina a consciência, evidenciando que as ideias dominantes são sempre as da classe dominante.

Marx (2013) demonstra que, nas sociedades capitalistas, a riqueza não se define pela utilidade dos bens, mas pela acumulação de valor, cujo fundamento é o tempo de trabalho socialmente necessário. Essa lógica sustenta o fetichismo da mercadoria, fenômeno no qual os produtos do trabalho ganham aparência de autonomia, ocultando as relações de exploração que os originam. Mészáros (2002) interpreta esse fetichismo como uma forma de reificação generalizada, em que as relações humanas são mediadas por objetos e abstrações, distanciando o indivíduo da percepção da totalidade social.

A reflexão sobre a geração de riqueza também é um ponto de divergência entre Adam Smith e Karl Marx. Para Smith, a riqueza deriva da divisão do trabalho e do talento individual, sendo o mercado o espaço natural de equilíbrio entre oferta e demanda. Já Marx denuncia a falsa neutralidade dessa concepção ao afirmar que toda riqueza no capitalismo resulta da exploração da força de trabalho.

Outro conceito fundamental desenvolvido por Marx é o de alienação, que se configura como um dos fenômenos centrais do processo de exploração capitalista. Marx (2013) evidencia que, ao vender sua força de trabalho, o trabalhador perde o domínio tanto

sobre o produto quanto sobre o sentido de sua própria atividade, tornando-se ele próprio um objeto subordinado ao capital. Desse modo, a atividade vital do ser humano deixa de ser expressão de sua essência e passa a ser mero meio de sobrevivência. Essa alienação ultrapassa os limites do espaço fabril, estendendo-se a todas as esferas da vida social, onde se reproduzem formas de reificação, isto é, a transformação de pessoas e relações em mercadorias submetidas à lógica do valor.

Transfigurado ao passar de Hegel a Feuerbach, o conceito de alienação sofria nova metamorfose ao passar deste último a Marx. Pela primeira vez, a alienação era vista enquanto processo da vida econômica. O processo por meio do qual a essência humana dos operários se objetivava nos produtos do seu trabalho e se contrapunha a eles por serem produtos alienados e convertidos em capital. [...] Produção dos operários, o capital dominava cada vez mais os produtores à medida que crescia por meio da incessante alienação de novos produtos do trabalho. [...] Nos Manuscritos, por conseguinte, alienação é a palavra chave. Deixaria de sê-lo nas obras de poucos anos depois. Contudo, reformulada e num contexto avesso ao filosofar especulativo, se incorporaria definitivamente à concepção socioeconômica marxiana (Gorender, 1983, p. 27).

Tolentino e Bastos (2017) evidenciam que, no Brasil, a riqueza gerada pela economia informal acumula-se nas mãos de uma minoria, enquanto a maioria da população permanece na pobreza. Os autores reforçam que essa dinâmica é sustentada pela superexploração do trabalho, particularmente nas periferias urbanas, onde as condições laborais degradantes são a expressão concreta das contradições do capital.

A consolidação do capitalismo e suas metamorfoses contemporâneas também refletem esse movimento de concentração e desigualdade. Desde o final do século XIX, o sistema tem se transformado para garantir sua reprodução, culminando na crescente concentração de capital e na centralização das riquezas nas mãos de grandes corporações (Netto, 2006).

No Brasil, o avanço do neoliberalismo, acompanhado da privatização de setores estratégicos, como energia e telecomunicações, ampliou o abismo entre ricos e pobres e excluiu parcelas significativas da população do acesso a direitos essenciais. Silva (2009) demonstra que as reformas econômicas neoliberais intensificaram a precarização do trabalho e a pobreza, enquanto fortaleciam a dominação das elites financeiras. A população em situação de rua, nesse contexto, é a expressão viva dessa exclusão, resultado direto da lógica concentradora e excludente do capital.

Essas transformações, analisadas por autores como Harvey (2014; 2013) e Mészáros (2002), revelam um capitalismo financeirizado, globalizado e cada vez mais destrutivo. A financeirização da economia ampliou a especulação e desvinculou o capital da produção real, intensificando a exploração e as desigualdades.

Harvey (2013) descreve esse processo como acumulação por despossessão, em que direitos sociais, bens públicos e recursos naturais são privatizados em benefício do capital. A crise estrutural do sistema, segundo Mészáros (2011), manifesta seus limites históricos, evidenciados na degradação ambiental, na precarização do trabalho e na marginalização social. Ricardo Antunes (2018) denomina esse fenômeno de “novo proletariado de serviços”, caracterizado por vínculos frágeis, informalidade e intensificação do ritmo produtivo. Essas transformações não eliminam a contradição fundamental do sistema; ao contrário, a aprofundam, ampliando as expressões da questão social que atingem os territórios e exigem novas respostas do Estado.

Diante desse cenário, o modo de produção capitalista deve ser compreendido como um processo histórico e contraditório, fundado na exploração do trabalho e na produção sistemática de desigualdades. Suas determinações moldam as instituições, os valores e as práticas sociais, condicionando inclusive o papel do Estado e a formulação das Políticas Públicas. A tecnologia, a automação e a economia digital não eliminam a exploração; ao contrário, a intensificam sob novas formas, transformando o trabalho humano em meio para a acumulação. Lukács (2015) e Mészáros (2002) apontam que apenas uma reorganização radical das relações sociais de produção pode superar o domínio do valor e restituir ao trabalho seu caráter humanizador.

Assim, compreender o modo de produção capitalista e suas determinações sociais é indispensável para interpretar as expressões da questão social que dão origem e sentido à atuação do Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Esses instrumentos do Estado surgem como respostas institucionais às desigualdades produzidas pelo capital, evidenciando o papel contraditório das políticas sociais: ao mesmo tempo em que buscam mitigar os efeitos da exclusão, também operam dentro dos limites estruturais do sistema que a produz.

3.2 A Questão Social no contexto da acumulação capitalista

A compreensão da questão social exige situá-la no interior das contradições estruturais do capitalismo, que se reproduzem por meio da acumulação de riqueza e da exploração do trabalho. Conforme discutido anteriormente, o modo de produção capitalista funda-se na apropriação privada dos meios de produção e na mercantilização da força de trabalho. É nesse movimento que a questão social emerge como expressão concreta da desigualdade e da exclusão, revelando o antagonismo entre capital e trabalho. Assim, compreender a gênese e as metamorfoses da questão social significa desvelar os mecanismos pelos quais a acumulação do capital produz, simultaneamente, riqueza e miséria, progresso técnico e precarização humana.

[...] O desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a “questão social” – diferentes estágios deste desenvolvimento produzem diferentes manifestações da “questão social”; esta não é uma seqüela adjetiva ou transitória do regime do capital: sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital tornado potência social dominante. A “questão social” é constitutiva do capitalismo: não se suprime aquela se este se conservar. A análise de conjunto que Marx oferece n’O capital revela, luminosamente, que a “questão social” está elementarmente determinada pelo traço próprio e peculiar da relação capital/trabalho – a exploração (Netto, 2012, p. 206).

Historicamente, a questão social surge com o desenvolvimento do capitalismo industrial, no século XIX, quando as transformações nas formas de produção e de trabalho acentuaram as disparidades econômicas e sociais. A Revolução Industrial trouxe à tona as consequências perversas da exploração da força de trabalho: longas jornadas, baixos salários, trabalho infantil e condições precárias de vida. Foi nesse contexto que o pauperismo se tornou visível como um problema social e político.

A expressão surgiu para dar conta do fenômeno mais evidente da história de uma Europa Ocidental que experimentava os impactos da primeira onda industrializante, iniciada na Inglaterra no último quartel do século XVIII: tratava-se do fenômeno do pauperismo. Com efeito, a pauperização massiva da população trabalhadora constituiu o aspecto mais imediato da instauração do capitalismo em seu estágio industrial-concorrencial e não por acaso engendrou uma copiosa documentação (Netto, 2012, p. 203).

Marx e Engels (2009) já advertiam que a pobreza não é um desvio do sistema, mas um produto inevitável da lógica capitalista, que exige, para sua reprodução, a existência de

uma classe trabalhadora expropriada e dependente da venda de sua força de trabalho. A partir de então, a questão social passou a ser entendida como um problema de ordem pública, cuja origem está enraizada nas contradições do próprio modo de produção.

A questão social, portanto, não se limita à pobreza material ou à ausência de renda, mas expressa um conjunto de desigualdades que atravessam as dimensões econômica, política e cultural da vida social. Como observa Netto (2011), ela é “inerente ao processo de constituição e desenvolvimento da sociedade burguesa”, pois decorre das formas contraditórias de acumulação de capital e das condições de reprodução da força de trabalho. Na sociedade capitalista, a acumulação se realiza pela extração da mais-valia, ou seja, pelo excedente do trabalho não pago, que se converte em lucro para a classe proprietária. Esse processo implica uma concentração crescente de riqueza em um polo e de miséria em outro, criando a base material das desigualdades contemporâneas.

Nessa perspectiva, Castel (2000) sustenta que a questão social não deve ser entendida como um fenômeno natural ou como expressão moral da pobreza, mas como uma categoria histórica, intrinsecamente vinculada às contradições estruturais do modo de produção capitalista. Compreendê-la à luz de Marx e Engels implica reconhecer que seu núcleo central reside na exploração do trabalho assalariado pelo capital e nas formas de luta política protagonizadas pelo movimento operário em resistência a essa exploração. Reduzir a questão social às suas manifestações empíricas, como pobreza, fome, desigualdade ou exclusão, significa limitar-se à aparência dos fenômenos, sem alcançar suas causas fundantes e estruturais, que se enraízam na dinâmica contraditória da acumulação capitalista.

O capitalismo emergiu com a dissolução do sistema feudal e a consolidação da propriedade privada dos meios de produção. A expropriação dos camponeses e o processo de acumulação primitiva geraram uma massa de trabalhadores livres apenas em sua força de trabalho, que passaram a vender-se em troca de um salário. Marx (2013) descreve esse momento como a transformação do ser humano em mercadoria, condição que inaugura o caráter contraditório do trabalho no capitalismo: ao mesmo tempo criador da riqueza e prisioneiro da exploração.

Nesse sentido, a questão social nasce como expressão direta das contradições entre capital e trabalho, entre o caráter social da produção e a apropriação privada da

riqueza. Engels (2008) demonstra que a pauperização do operariado inglês no século XIX não era uma anomalia, mas uma consequência necessária da lógica capitalista. A burguesia, preocupada apenas em manter a ordem e a acumulação, reagiu às lutas operárias com medidas assistencialistas e repressivas, convertendo a miséria em problema moral ou policial, deslocando o debate da luta de classes para o terreno da filantropia e da administração da pobreza, neutralizando seu conteúdo político.

Marx e Engels, ao contrário, apontaram que a questão social não pode ser resolvida no interior do próprio capitalismo. O Estado burguês, ao intervir “hipocritamente sob a aparência da paz e da filantropia”, apenas máscara as causas da exploração (CASTELO, 2013). Para Marx (1989), as reformas que visam combater a pobreza sem questionar a propriedade privada são “soluções infantis e paliativas”, pois tratam os sintomas e não as raízes da desigualdade.

A partir dessa crítica, a questão social deixa de ser um problema da “pobreza em geral” e passa a ser compreendida como a expressão histórica da luta de classes. Iamamoto e Carvalho (2006, p. 77) reforçam que ela representa “as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade”.

Para Iamamoto (2013, p. 27), a questão social é o:

[...] conjunto de expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade.

No contexto brasileiro, marcado por desigualdades históricas e por um modelo de desenvolvimento excludente, a questão social assume proporções dramáticas. A concentração de renda, o desemprego estrutural e a insuficiência de políticas redistributivas mantêm milhões de pessoas em situação de vulnerabilidade. Como destacam Iamamoto (2008) e Behring e Boschetti (2007), o Estado brasileiro, mesmo ao criar políticas de proteção social, atua como mediador das contradições do capital, buscando preservar a ordem e conter os efeitos mais agudos da exclusão. As políticas sociais, entre elas a Assistência Social, expressam esse duplo papel: ao mesmo tempo em que visam garantir direitos, também operam dentro dos limites impostos pelo sistema de acumulação.

No contexto do neoliberalismo contemporâneo, o processo de gestão da questão social não se limita à reorganização institucional do Estado, mas alcança também a produção de subjetividades. Conforme analisa Byung-Chul Han (2014), a racionalidade neoliberal desloca os mecanismos tradicionais de controle disciplinar para formas mais sutis de autogoverno, convertendo o sujeito em empreendedor de si mesmo. Na obra *Psicopolítica*, o autor sustenta que o poder contemporâneo opera menos por repressão e mais por internalização de normas de desempenho, eficiência e responsabilização individual.

Essa perspectiva permite compreender como, no âmbito das políticas assistenciais, a condição de vulnerabilidade pode ser reinterpretada sob a lente da responsabilização individual, deslocando o foco das determinações estruturais para trajetórias pessoais. Assim, a gestão da pobreza no neoliberalismo tende a combinar proteção mínima com exigências implícitas de reinserção produtiva e autocontrole, configurando uma forma de regulação que atua simultaneamente no plano material e subjetivo.

Dessa forma, a questão social, longe de constituir um resíduo conjuntural ou um desajuste passageiro do sistema econômico, revela-se como expressão estrutural das contradições inerentes ao modo de produção capitalista. Se, em sua gênese histórica, manifestou-se sob a forma do pauperismo industrial e das lutas operárias, na contemporaneidade assume novas configurações, marcadas pela precarização do trabalho, pela financeirização da economia e pela racionalidade neoliberal que individualiza responsabilidades e desloca para o sujeito a gestão de sua própria vulnerabilidade.

A articulação entre as contribuições de Marx, que desvela a exploração como fundamento da acumulação, de Dardot e Laval, que evidenciam a constituição de uma nova razão neoliberal, e de Byung-Chul Han, que analisa a interiorização das formas de controle e desempenho, permite compreender que a questão social não se restringe ao plano material da desigualdade, mas se projeta também no campo simbólico e subjetivo. O capitalismo contemporâneo não apenas produz pobreza e exclusão; ele também reorganiza os modos pelos quais essas condições são percebidas, administradas e legitimadas.

Nesse cenário, as Políticas Públicas de Assistência Social emergem como respostas institucionais às expressões mais agudas dessas contradições. Contudo, sua atuação se inscreve nos limites estruturais da sociabilidade capitalista, operando na

mediação e na gestão das vulnerabilidades, sem incidir diretamente sobre as determinações que as produzem. A compreensão da questão social, portanto, exige que se articule sua dimensão estrutural, histórica e territorial, reconhecendo que suas manifestações concretas, como a situação de rua, não podem ser dissociadas das formas de organização do espaço, da dinâmica do trabalho e das estratégias contemporâneas de regulação estatal.

É nesse horizonte que se torna necessário avançar para a análise da produção do espaço urbano e do território, compreendendo-os como dimensões fundamentais da reprodução das desigualdades e das disputas em torno da proteção social.

3.3 Produção do espaço urbano e o território.

A compreensão da produção do espaço urbano é indispensável para dar continuidade à análise sobre as contradições estruturais do capitalismo e suas expressões na vida social. Como discutido anteriormente, a questão social é produto direto da acumulação capitalista e manifesta-se na desigualdade, na exclusão e na precarização das condições de vida. Essas mesmas contradições se materializam espacialmente, configurando cidades fragmentadas, desiguais e segregadas.

Na perspectiva de Harvey (2014) a produção do espaço urbano é um processo profundamente vinculado às dinâmicas do capital e à ação do Estado, constituindo-se como um campo de disputa política e social. Logo, a mercantilização do espaço corresponde à própria mercantilização da vida, na medida em que o território urbano deixa de ser expressão das necessidades humanas e passa a ser produto das lógicas econômicas e financeiras que o estruturam. Sob a hegemonia do capital financeiro, o espaço urbano não é apenas cenário, mas também instrumento de acumulação e reprodução das desigualdades.

A urbanização capitalista, ao transformar o espaço em mercadoria e o território em instrumento de acumulação, converte a cidade em uma representação concreta das desigualdades, onde o acesso ao espaço e aos direitos urbanos torna-se privilégio de poucos (Lefebvre, 2001; Harvey, 2014). Assim, compreender a produção do espaço urbano é compreender também como o capitalismo se reproduz e se territorializa, aprofundando

as desigualdades sociais e redefinindo as formas de pertencimento e exclusão.

A cidade, longe de ser um espaço neutro ou meramente físico, é uma construção histórica e social que reflete a correlação de forças entre classes, grupos e interesses. Lefebvre (2001) afirma que o espaço urbano é o resultado das práticas sociais e das estratégias de poder que se entrelaçam na vida cotidiana, expressando materialmente as contradições do modo de produção capitalista. Assim, o espaço urbano não é apenas o cenário da vida social, mas um elemento ativo na reprodução das desigualdades e das exclusões. A disputa pela cidade é também uma disputa por poder e por reconhecimento: quem pode habitar, circular e pertencer à cidade define quem é considerado sujeito de direitos e quem é relegado à condição de invisibilidade social.

O direito à cidade se manifesta como uma forma superior dos direitos: o direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade (Lefebvre, 2001, p.134).

Nesse sentido, o espaço urbano se torna uma arena de contradições: de um lado, a cidade como produto do capital; de outro, a cidade como direito, como espaço de vida e convivência. O direito à cidade, conforme a perspectiva de Henri Lefebvre, implica a apropriação coletiva do espaço, o que é negado cotidianamente às populações subalternizadas. A reprodução do capital no urbano não apenas molda o território físico, mas também define as possibilidades de existência dos corpos que nele circulam, corpos atravessados por marcadores de classe, raça, gênero e território.

O processo de urbanização capitalista, ao impulsionar o crescimento econômico e o desenvolvimento técnico, também acirra as desigualdades e transforma o espaço em mercadoria. A cidade moderna passa a ser moldada pela lógica da valorização imobiliária, da especulação fundiária e da mercantilização dos serviços urbanos. Como observa Harvey (2014), a urbanização é um instrumento de acumulação e um campo de investimento do capital excedente. O resultado é a fragmentação da cidade em áreas de privilégio e de precariedade, nas quais o acesso à moradia, à infraestrutura e aos equipamentos públicos é mediado pelo poder de compra e não pela cidadania.

A população em situação de rua é uma das expressões mais contundentes desse processo de exclusão urbana. A cidade, ao ser organizada segundo critérios econômicos,

nega a essas pessoas o direito de habitar, circular e existir nos espaços de visibilidade social. Expulsas dos centros por políticas de “limpeza urbana” e pela especulação imobiliária, essas pessoas acabam por ocupar espaços públicos (viadutos, praças, calçadas e margens de rios) que se tornam territórios de sobrevivência e resistência. A presença dessa população revela, de forma nua e concreta, a contradição entre o direito à cidade e a cidade-mercadoria. Sua existência desafia a ordem urbana que busca invisibilizá-la, denunciando a desigualdade estrutural que permeia a produção do espaço.

Nesse sentido, o espaço urbano funciona como um espelho das contradições sociais. As áreas de luxo e as zonas de miséria coexistem lado a lado, separadas por muros físicos e simbólicos. Milton Santos (2000) argumenta que o espaço urbano é o retrato das relações de poder e das formas de exclusão produzidas pelo capitalismo: um território fragmentado, onde a coexistência entre fluxos globais e vidas precarizadas expressa as tensões entre a racionalidade técnica e a desigualdade social. A cidade globalizada, ao mesmo tempo em que concentra riqueza e consumo, produz descartabilidade humana. A população em situação de rua representa, nesse contexto, o “excedente urbano”, um grupo social que, embora faça parte da cidade, é sistematicamente excluído de sua lógica de pertencimento e valorização.

A categoria território torna-se fundamental para compreender essa realidade. O território, como propõe Milton Santos (2000), não é apenas o espaço físico, mas o “chão da ação humana”, onde se materializam as relações sociais e os conflitos entre capital e vida. É o território que revela as desigualdades produzidas pela urbanização e onde as Políticas Públicas precisam incidir para promover a equidade. Para as *pessoas em situação de rua*, o território assume significados múltiplos: é lugar de sobrevivência, de abrigo improvisado e, paradoxalmente, de exclusão institucional. Ao mesmo tempo em que habitam a cidade, essas pessoas são expulsas de seus espaços pelo poder público, pela especulação ou pela hostilidade social, vivendo um processo contínuo de desterritorialização.

Haesbaert (2004) amplia essa compreensão ao afirmar que, mesmo diante da globalização e das forças de desterritorialização impostas pelo capital, o território permanece central para a construção da vida social. Ele é, simultaneamente, espaço de dominação e de resistência. As *pessoas em situação de rua*, embora vivam a experiência extrema da exclusão territorial, criam formas próprias de reterritorialização ao ocupar os

espaços públicos, reinventando usos e significados. Nessa perspectiva, a rua torna-se território existencial (espaço de redes solidárias, de sociabilidade e de resistência simbólica à negação da cidadania). Mesmo sob condições adversas, a ocupação desses espaços é uma forma de afirmar presença e reivindicar pertencimento na cidade que as rejeita.

A produção do espaço urbano e a estruturação territorial, portanto, são dimensões centrais da questão social contemporânea. A segregação espacial e a negação do direito à cidade não são consequências fortuitas, mas mecanismos estruturais da acumulação capitalista. Como demonstra Costa (2009), a marginalização territorial das *peças em situação de rua* é resultado direto da política urbana excludente, que privilegia a estética e a funcionalidade dos espaços em detrimento da função social da cidade. Essa lógica reforça a vulnerabilidade, dificulta o acesso aos serviços públicos e reproduz a exclusão social como um fenômeno territorializado.

Diante dessa realidade, o território se apresenta como dimensão estratégica para a efetividade das Políticas Públicas de Assistência Social. É no território que se revelam as contradições do urbano e onde o Estado deve intervir para assegurar proteção e cidadania. A territorialização da política de Assistência Social, expressa na organização do SUAS e na atuação do Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS), constitui uma resposta concreta às expressões da questão social que se manifestam no espaço urbano. A presença do SEAS nos territórios mais vulneráveis possibilita a aproximação do Estado às realidades vividas pelas *peças em situação de rua*, reconhecendo o território não apenas como um recorte geográfico, mas como espaço de vida, de vínculo e de possibilidade de reconstrução da dignidade humana.

Desse modo, compreender a produção do espaço urbano e o papel do território significa compreender como a cidade, sob o domínio do capital, se torna também o espaço das desigualdades e das resistências. A análise dessa dinâmica prepara o terreno para o debate sobre o direito à cidade, entendido como o direito coletivo de habitar, participar e transformar o espaço urbano, e para a reflexão sobre o território como chão das políticas sociais, onde se concretizam as ações estatais voltadas à inclusão e à justiça social.

3.4 A população em situação de rua como expressão contemporânea da questão social e do território.

As transformações do capitalismo nas últimas décadas, marcadas pela reestruturação produtiva, pela mundialização do capital, pela intensificação da financeirização e pela hegemonia do ideário neoliberal, não suprimiram a questão social; ao contrário, redefiniram suas formas de manifestação. A flexibilização das relações de trabalho, a ampliação da informalidade e o desemprego estrutural expressam um padrão de acumulação que amplia a superpopulação relativa e intensifica processos de exclusão. Conforme destaca Marilda Villela Iamamoto (2008), vivemos sob a égide do “capital fetiche”, momento histórico em que as relações sociais aparecem como relações entre coisas, obscurecendo as determinações estruturais da exploração e naturalizando a supremacia do capital financeiro. Nesse contexto, o trabalho humano é subordinado à lógica especulativa e à valorização abstrata do valor, enquanto o Estado é tensionado a restringir sua função protetiva por meio do desmonte ou da focalização das políticas sociais.

Assim, as novas expressões da desigualdade, ainda que revestidas de discursos de modernização e eficiência, preservam a essência da exploração denunciada por Karl Marx e Friedrich Engels, evidenciando que a questão social não é resíduo do passado industrial, mas manifestação permanente das contradições entre capital e trabalho, que se reatualizam sob novas formas no território.

É nesse contexto que emergem ou se aprofundam fenômenos como a população em situação de rua, que materializa de forma aguda a contradição entre o acúmulo de riqueza e a produção da miséria. A presença crescente de pessoas vivendo nas ruas das grandes e médias cidades brasileiras reflete não apenas a carência material, mas também a negação simbólica e política do direito à vida digna. Como enfatiza Castel (1998), trata-se do “desfiliamento”, isto é, a perda dos vínculos sociais e das condições de pertencimento à sociedade salarial.

A população em situação de rua constitui, na contemporaneidade, uma das expressões mais agudas da questão social, na medida em que evidencia a incapacidade estrutural do capitalismo de garantir condições mínimas de reprodução social para todos os que dele dependem para sobreviver. Tal condição não se restringe à ausência de

moradia, mas envolve processos múltiplos de vulnerabilização, fragilização de vínculos familiares e comunitários, inserção precária ou ruptura com o mercado de trabalho e acesso intermitente às Políticas Públicas. Nesse sentido, a situação de rua não pode ser compreendida como evento isolado ou escolha individual, mas como resultado de determinações estruturais que produzem e ampliam a superpopulação relativa, conforme analisado por Karl Marx, atualizando-se nas formas contemporâneas de precarização e exclusão social.

Do ponto de vista marxista, a presença dessa população evidencia a contradição entre o avanço das forças produtivas e o rebaixamento das condições humanas. A “superpopulação relativa” descrita por Marx (2013), como exército industrial de reserva, mantém-se como mecanismo funcional à acumulação do capital: o desemprego estrutural e a marginalização de parcelas da classe trabalhadora asseguram a redução dos salários e a disciplina do trabalho. A população em situação de rua representa, portanto, uma das faces do pauperismo moderno: um contingente de trabalhadores descartáveis que o capital produz e descarta conforme sua conveniência. Como afirma Iamamoto (2008), “o capitalismo cria as condições para a inclusão subordinada e a exclusão funcional”, pois necessita tanto da força de trabalho ativa quanto da reserva de desempregados que pressiona o mercado laboral (p. 75).

O conceito de população em situação de rua não se restringe à ausência de moradia convencional, embora essa seja uma de suas dimensões centrais. No contexto brasileiro, a definição incorporada às Políticas Públicas compreende como população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a extrema pobreza, vínculos familiares fragilizados ou rompidos e a utilização de logradouros públicos e/ou unidades de acolhimento como espaço de moradia e sobrevivência, de forma temporária ou permanente. Tal definição evidencia que a situação de rua é fenômeno multidimensional, articulando fatores econômicos, sociais e institucionais. Conforme destacam Nonato e Raiol (2016), trata-se de um grupo social profundamente heterogêneo, composto por sujeitos com trajetórias marcadas por distintas experiências de trabalho, rupturas familiares, processos migratórios e vivências de violência, o que impede análises homogêneas ou reducionistas e exige abordagem que considere suas determinações estruturais e mediações territoriais.

Do ponto de vista jurídico-normativo, o Decreto nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, definiu esse grupo como:

[...] grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (Brasil, 2009).

A substituição da expressão “morador de rua” por “pessoa em situação de rua” representa uma inflexão relevante no campo conceitual, ético e político das Políticas Públicas brasileiras. Tal mudança, incorporada formalmente a partir da instituição da Política Nacional para a População em Situação de Rua, por meio do Decreto nº 7.053, sinaliza a superação de nomenclaturas que naturalizavam e cristalizavam a condição de permanência nas ruas como identidade social. A expressão “morador de rua” carregava forte conotação estigmatizante, ao sugerir pertencimento fixo ao espaço público e reduzir o sujeito à sua condição material imediata.

Ao adotar o termo “pessoa em situação de rua”, reconhece-se o caráter processual, transitório e socialmente determinado dessa condição, enfatizando que se trata de sujeitos de direitos submetidos a circunstâncias estruturais de exclusão. A alteração terminológica, contudo, não se limita a um ajuste semântico: ela expressa uma disputa simbólica e política em torno do reconhecimento, da dignidade e da centralidade dos direitos humanos na formulação das respostas estatais. Ainda assim, é necessário reconhecer que a mudança no plano discursivo não elimina, por si só, as determinações materiais que produzem e reproduzem a situação de rua, exigindo análise que articule linguagem, Política Pública e estrutura social.

Essa nomenclatura, institucionalizada a partir da Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto nº 7.053/2009), reflete o esforço de compreender a rua como expressão da questão social e não como destino individual, afirmando uma leitura crítica da desigualdade social e do papel do Estado na garantia de proteção e cidadania.

A realidade das *peessoas em situação de rua* no Brasil revela um quadro complexo, marcado por múltiplas vulnerabilidades sociais, econômicas e simbólicas. Os dados do Primeiro Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), em parceria com a UNESCO e o Instituto Meta (2007–2008), indicam que esse grupo é composto predominantemente por homens (82%), majoritariamente negros (67%), com idades concentradas entre 25 e 54 anos. Esse perfil demográfico evidencia o entrelaçamento estrutural entre classe, raça e gênero, revelando que a experiência da rua não é fruto de trajetórias individuais isoladas, mas expressão das desigualdades historicamente produzidas no processo de urbanização e desenvolvimento capitalista brasileiro, que distribui de forma desigual trabalho, renda e acesso a direitos.

No plano local, tais determinações estruturais materializam-se de forma concreta no território de Aimorés/MG. A análise dos registros do Cadastro Único para Programas Sociais, referente à competência de dezembro de 2025, identifica 86 *peessoas em situação de rua*. Embora numericamente inferior aos contingentes observados nos grandes centros urbanos, esse quantitativo adquire significativa densidade social e política em um município de pequeno porte, pois traduz, em escala territorial reduzida, as mesmas contradições estruturais que conformam a questão social no âmbito nacional. Assim, a presença da população em situação de rua em Aimorés não pode ser compreendida como fenômeno isolado ou excepcional, mas como expressão localizada das dinâmicas mais amplas de precarização do trabalho, fragilização de vínculos e insuficiência de proteção social que atravessam o país e se territorializam no contexto específico do Vale do Rio Doce.

No que se refere ao sexo, os dados do Cadastro Único do município de Aimorés, apontam: 83 pessoas são do sexo masculino (96,5%) e apenas 3 do sexo feminino (3,5%). Esse predomínio masculino sugere que a experiência da rua, no contexto analisado, incide majoritariamente sobre homens adultos em idade produtiva, cujas trajetórias laborais tendem a estar marcadas por inserções precárias, descontinuidades ocupacionais e fragilidade de vínculos familiares. Contudo, a baixa presença de mulheres no cadastro não deve ser interpretada como ausência do fenômeno, mas pode indicar processos de invisibilização, subnotificação ou formas diferenciadas de vivência da exclusão, como permanência em relações violentas, acolhimentos informais e moradias extremamente precárias que escapam à marcação direta como “rua”.

A distribuição etária reforça essa interpretação. A maior concentração das *peessoas em situação de rua*, incluídas no Cadastro Único do município, situa-se entre 25 e 59 anos, com destaque para as faixas de 35 a 39 anos (20,9%), 25 a 34 anos (17,4%), 40 a 44 anos (16,3%) e 45 a 49 anos (15,1%). Trata-se, portanto, de um público predominantemente adulto, em idade economicamente ativa, o que evidencia a centralidade da inserção produtiva na compreensão da condição de rua. A baixa incidência entre idosos (1,2% acima de 65 anos) pode estar associada tanto a mecanismos de proteção familiar e institucional quanto à limitação do próprio cadastro em captar idosos em situações de moradia extremamente instável, mas não necessariamente identificados como população em situação de rua.

No campo das condições de vida e inserção laboral, o estudo evidencia que 70,9% das *peessoas em situação de rua* desenvolvem alguma atividade remunerada, ainda que em condições extremamente precárias. Dentre essas, destacam-se os catadores de materiais recicláveis (27,5%), os flanelinhas (14,1%), os trabalhadores da construção civil (6,3%), os de limpeza (4,2%) e os carregadores ou estivadores (3,1%). Tais dados desmontam o imaginário social que associa essa população exclusivamente à mendicância, prática exercida por apenas 15,7% do total de entrevistados, e revelam a existência de um “trabalhador invisível”, cuja inserção se dá majoritariamente na economia informal.

Ainda segundo, esses dados locais a variável raça/cor revela que 83,7% das pessoas cadastradas são pardas, 9,3% brancas e 7,0% pretas. A predominância de pessoas pardas e pretas indica que a condição de rua se insere no interior de um padrão histórico de desigualdade racial, no qual o acesso desigual à escolarização, ao trabalho formal e às oportunidades de mobilidade social produz efeitos cumulativos. Assim, a rua não pode ser compreendida como fenômeno isolado ou meramente individual, mas como expressão racializada da questão social, reproduzindo no território local as hierarquias estruturais que marcam a sociedade brasileira.

A precariedade educacional e documental agrava essa condição. Mais de 63% das pessoas não concluíram o ensino fundamental, e 17,1% declararam-se analfabetas, enquanto aproximadamente 25% não possuem qualquer documento pessoal, dificultando o acesso a Políticas Públicas, emprego formal e benefícios sociais. Essa situação reflete o que Bourdieu (1989) denominaria de violência simbólica, na medida em que o sistema

social naturaliza as desigualdades e produz exclusões que se tornam invisíveis, reproduzindo estruturas de dominação. Em Aimorés, segundo os dados do Cadastro Único metade das *pessoas em situação de rua* possui ensino fundamental incompleto (50,0%), enquanto 9,3% não possuem qualquer instrução formal, 17,4% concluíram o fundamental e 15,1% o ensino médio completo. Não há registro de escolaridade superior. Esse perfil indica um padrão de baixa qualificação formal, o que limita significativamente as possibilidades de inserção no mercado de trabalho formal e reforça a exposição a ocupações precárias, informais ou intermitentes.

Sob a ótica teórica, a análise marxista permite compreender a situação de rua como uma expressão da “questão social” (Iamamoto, 2013), vinculada ao modo de produção capitalista e às contradições entre capital e trabalho. As *pessoas em situação de rua* representam um segmento do exército industrial de reserva, conforme a concepção de Karl Marx (2002), isto é, uma massa de trabalhadores excedentes que, desprovidos de meios de subsistência e sem inserção formal no mercado, vivem à margem, sobrevivendo de atividades intermitentes e mal remuneradas.

Além do determinante econômico, há o aspecto político e simbólico do processo de exclusão. A ausência de moradia não se restringe à falta de abrigo físico, mas traduz a negação do direito à cidade (Lefebvre, 2001), à convivência e à dignidade. Assim, a rua torna-se tanto espaço de sobrevivência quanto de resistência, onde emergem vínculos solidários, formas de organização coletiva e estratégias de (re)existência frente à marginalização imposta pelo sistema capitalista e pela gestão seletiva do espaço urbano.

Do ponto de vista da cidadania, o relatório do MDS aponta que 88,5% das *pessoas em situação de rua* não recebem benefícios governamentais, e 54,5% já sofreram algum tipo de discriminação em espaços públicos ou privados. Tal cenário ilustra a persistência do que Castel (1998) denomina de desfiliação social, um processo no qual o indivíduo é progressivamente excluído das redes de integração social, seja pelo trabalho, pela família ou pelas Políticas Públicas.

No que se refere à presença de deficiência, 15,1% das pessoas cadastradas em Aimorés, declararam ou registraram algum tipo de deficiência. Esse dado revela a sobreposição de vulnerabilidades, na medida em que barreiras de acessibilidade, dificuldades de inserção produtiva e fragilidade de redes de apoio potencializam o risco de

ruptura social. A condição de rua, nesses casos, tende a assumir contornos ainda mais complexos, demandando respostas intersetoriais que extrapolam a transferência de renda.

Como indicador indireto de proteção social, o recebimento do Programa Bolsa Família, na competência de novembro de 2025, demonstra que 63,6% das famílias em situação de rua registradas recebiam o benefício, enquanto 36,4% não recebiam. Esse dado revela, por um lado, a capilaridade da política de transferência de renda junto ao público mais vulnerável; por outro, evidencia que parcela significativa permanece fora do alcance do benefício, seja por dificuldades cadastrais, instabilidade de vínculos familiares, ausência de documentação ou inconsistências no registro. Assim, embora as políticas compensatórias desempenhem papel relevante na mitigação da pobreza extrema, elas não se mostram suficientes para enfrentar as determinações estruturais que produzem a condição de rua.

A análise da série histórica de famílias em situação de rua por faixa de renda per capita indica crescimento a partir de 2016, após períodos com registros nulos ou residuais, alcançando patamares mais elevados nos anos de 2024 e 2025. Essa tendência pode refletir tanto a ampliação da capacidade institucional de busca ativa e cadastramento quanto o agravamento das condições socioeconômicas no contexto regional e nacional. O dado agregado não permite distinguir com precisão essas dimensões, o que evidencia a necessidade de triangulação com registros do Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS) e demais equipamentos da Proteção Social Especial.

Do ponto de vista territorial, o CadÚnico, não disponibiliza informações sobre naturalidade, município de origem ou tempo em situação de rua, limitando a compreensão dos fluxos intermunicipais e da mobilidade regional. Contudo, considerando a inserção de Aimorés no Vale do Rio Doce, região marcada por dinâmicas históricas de circulação de trabalhadores, conexões ferroviárias e reestruturações produtivas, é plausível sustentar que a condição de rua esteja articulada a movimentos de deslocamento em busca de oportunidades de trabalho e sobrevivência. O território, portanto, não deve ser reduzido a mero espaço geográfico de localização da exclusão, mas compreendido como espaço social produzido por relações econômicas, fluxos migratórios e desigualdades estruturais.

Por fim, é imprescindível reconhecer os limites do CadÚnico como instrumento de leitura da realidade social. O cadastro depende de busca ativa, atualização periódica e

vínculo institucional, o que implica subnotificação de pessoas altamente móveis ou desconectadas da rede de serviços. Além disso, as tabulações agregadas não permitem análises de trajetória, recorrência ou causalidade, restringindo a compreensão da rua como processo histórico e socialmente determinado. Ainda assim, o CadÚnico constitui ferramenta estratégica para o planejamento municipal, especialmente quando articulado ao SEAS, possibilitando identificação de perfil predominante, dimensionamento do fenômeno e formulação de estratégias intersetoriais.

Assim, os dados analisados revelam que a população em situação de rua cadastrada em Aimorés/MG é majoritariamente composta por homens adultos, pardos, com baixa escolaridade e inserção precária na estrutura produtiva, configurando expressão local da superpopulação relativa e da precarização do trabalho. A condição de rua, nesse contexto, não se apresenta como evento isolado, mas como resultado de processos graduais de exclusão e desfiliação social, que desafiam a gestão municipal a articular políticas compensatórias, estratégias de prevenção e intervenções estruturais voltadas à garantia de direitos e à reconstrução de vínculos.

Dessa forma, a situação da pessoa em situação de rua deve ser entendida como resultado de processos históricos de exclusão, e não como consequência individual de fracassos pessoais. O desafio contemporâneo, portanto, reside na construção de Políticas Públicas intersetoriais e emancipatórias, capazes de reconhecer essas pessoas como sujeitos de direitos e não apenas como destinatários de assistência. Isso implica superar práticas assistencialistas e promover a inclusão social pela via da cidadania, do trabalho digno e do acesso universal às políticas sociais.

Nesse contexto, o Estado contemporâneo não pode ser compreendido de forma linear ou unívoca, mas como instância atravessada por contradições estruturais. Ao mesmo tempo em que institucionaliza respostas às expressões mais agudas da questão social, por meio de dispositivos como os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centro POP) e o Serviço Especializado em Abordagem Social, também opera como mediador das condições gerais de reprodução do capital. As políticas socioassistenciais, nesse sentido, cumprem função ambivalente: garantem proteção mínima e reconhecimento formal de direitos, mas igualmente contribuem para administrar e regular os efeitos da desigualdade sem alterar suas bases estruturais.

Essa tensão revela o que José Paulo Netto (2001) denomina “dupla face da questão social”: de um lado, a emergência de demandas concretas de sobrevivência e proteção; de outro, a necessidade sistêmica de assegurar a reprodução ampliada do capital. O Estado, portanto, não apenas responde às expressões da pobreza extrema, como a situação de rua, mas o faz dentro dos limites impostos pela própria racionalidade que estrutura a ordem econômica vigente, configurando um campo permanente de disputas, avanços e contenções no interior das Políticas Públicas.

4. DA CARIDADE À GARANTIA DE DIREITOS: A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SERVIÇO DE ABORDAGEM SOCIAL NO BRASIL

A Política Pública de Assistência Social no Brasil constitui-se como resultado de um longo processo histórico de lutas sociais, transformações institucionais e disputas ideológicas em torno do papel do Estado, da sociedade civil e da própria concepção de “questão social”. Da prática caritativa, vinculada à moral religiosa e às ações voluntaristas, à sua consolidação como direito de cidadania e dever estatal, percorre-se um itinerário marcado por contradições, avanços e permanências.

Este capítulo tem como propósito analisar a trajetória da política de Assistência Social no Brasil, destacando os marcos históricos, políticos e legais que a conformaram enquanto Política Pública integrante da Seguridade Social e referência para a efetivação do direito à proteção social não contributiva. Busca-se, também, contextualizar a emergência do Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS), situando-o como expressão contemporânea das transformações da Assistência Social no contexto do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A análise aqui desenvolvida parte de uma abordagem histórico-dialética, entendendo a política de Assistência Social como produto e expressão das contradições da sociedade capitalista, em permanente tensão entre o reconhecimento do direito e as tendências de focalização e controle social. Essa perspectiva dialoga com a tradição crítica marxista que compreende a política social não apenas como instrumento de proteção, mas também como mecanismo de regulação das desigualdades produzidas pelo sistema capitalista.

4.1 Antecedentes históricos: da filantropia à Política Pública

A prática de oferecer ajuda ao outro, entendida inicialmente como um gesto de caridade, acompanha a humanidade desde tempos remotos. Registros históricos indicam que suas origens remontam à Antiguidade, em civilizações como as do Egito, da Grécia e da Itália, além de outras regiões, onde surgiram as chamadas Confrarias do Deserto por

volta de 3000 a.C. Essas organizações tinham como propósito garantir apoio e segurança às caravanas que atravessavam longos trajetos, sobretudo em áreas áridas. Com o tempo, especialmente no período pré-cristão, essas formas de solidariedade se expandiram para os espaços urbanos, assumindo uma função social mais ampla: prestar auxílio às pessoas que enfrentavam privações, doenças, sofrimentos ou desestruturações familiares.

Nesse contexto, a assistência era expressa por meio de práticas como esmolas, visitas a domicílio e distribuição de alimentos e bens essenciais, direcionando-se principalmente a grupos socialmente vulneráveis, como viúvas, órfãos, idosos e enfermos: segmentos historicamente marginalizados (Sposati, 1994).

A chegada do cristianismo trouxe novas perspectivas à prática assistencial, incorporando elementos ligados à justiça social e à dimensão espiritual. A Igreja Católica, em processo de consolidação institucional, assumiu protagonismo na organização dessas ações, inicialmente por meio de diáconos e, posteriormente, com o envolvimento de confrarias religiosas. Nesse período, a ajuda aos necessitados passou a incluir procedimentos mais sistematizados, como levantamentos sociais para identificar necessidades reais. A caridade cristã tornou-se pauta de debates teológicos e concílios e foi sistematizada, sobretudo por São Tomás de Aquino (1224–1274), que a reconheceu como um dos fundamentos da fé e como dever moral de justiça para com os mais pobres. Entretanto, ao longo dos séculos, a Igreja Católica foi se afastando gradualmente dos segmentos populares e estreitando vínculos com as elites burguesas. Embora mantivesse um discurso voltado à defesa da caridade, suas ações práticas contribuíam para reforçar as desigualdades sociais e aprofundar a distância entre ricos e pobres (Martinelli, 1993).

Portanto, a compreensão histórica da Assistência Social revela que suas origens estão profundamente vinculadas a práticas de caráter caritativo e religioso, desenvolvidas em um contexto no qual a pobreza era concebida como uma condição inerente, natural ou mesmo inevitável da vida humana. Essa lógica não se restringe ao Brasil: em diversos países, especialmente na Europa medieval, instituições religiosas exerceram papel central na oferta de ajuda aos pobres, doentes e desvalidos, em um movimento que posteriormente

se articulou com as políticas de “Poor Laws”¹ na Inglaterra e com outras formas de caridade institucionalizadas em diferentes contextos históricos.

Nessas experiências internacionais, assim como no caso brasileiro, a assistência não era reconhecida como direito social, mas como um ato moral, voluntário ou religioso, voltado à manutenção da ordem social e à reprodução de estruturas hierárquicas. Dessa forma, tanto no Brasil quanto em outras partes do mundo, consolidou-se uma concepção de assistência como prática de tutela e controle, mais do que de emancipação, contribuindo para perpetuar desigualdades e relações de subalternidade. É nesse contexto que se insere a reflexão de Oliveira (2005), ao destacar que:

Na história da humanidade, a assistência aparece inicialmente como prática de atenção aos pobres, aos doentes, aos miseráveis e aos necessitados, exercida, sobretudo, por grupos religiosos ou filantrópicos. Ela é antes de tudo, um dever de ajuda aos incapazes e destituídos, o que supõe uma concepção de pobreza enquanto algo normal e natural ou fatalidade da vida humana. Isto contribuiu para que, historicamente e durante muito tempo, o direito à Assistência Social fosse substituído por diferentes formas de dominação, marginalização e subalternização da população mais pobre (Oliveira, 2005, p. 25).

No período colonial do Brasil (1500-1822), a Assistência Social como a conhecemos hoje não existia. A sociedade colonial era profundamente marcada pela desigualdade social, com uma economia baseada no trabalho escravo e na exploração dos recursos naturais. A assistência aos pobres e marginalizados, quando ocorria, era realizada de forma pontual e caritativa, principalmente pela Igreja Católica.

Com efeito, até 1988, a Assistência Social no Brasil não era considerada direito do cidadão e dever do Estado. Embora existisse desde o Brasil Colônia, a sua ação era ditada por valores e interesses que se confundiam com dever moral, vocação religiosa, sentimento de comiseração, ou, então, com práticas eleitoreiras, clientelistas e populistas (Pereira, 2007, p. 64).

A Igreja Católica desempenhou um papel fundamental na assistência durante o período colonial. Como instituição poderosa e influente, ela foi a principal responsável pelo cuidado dos pobres, doentes e órfãos. As ordens religiosas, como a dos Jesuítas e dos Franciscanos, estabeleceram hospitais, orfanatos e abrigos nas cidades coloniais, voltados

1 As Leis dos Pobres designavam genericamente um conjunto de regulamentações reais instituídas e emendadas desde meados do século XIV na Inglaterra, com o objetivo de prover de alguma Assistência Social os então considerados desvalidos, “pobres” etc. (Quigley, 1996)

para atender àqueles que não tinham recursos. Essas ações, no entanto, não eram Políticas Públicas estruturadas, mas ações de caridade, motivadas por princípios religiosos de compaixão e salvação das almas.

Na prática, além da ínfima assistência à educação, a Assistência Social se fez presente como proteção social aos mais pobres, proteção esta personificada pelas santas-casas de misericórdia. Desde o período colonial (1540-1822), mesmo a preocupação religiosa com a educação era apenas no sentido de preparar as almas para a vida eterna, daí a necessidade de quem tinha algo de seu socorrer os necessitados. Não se cogitava de dar condições de trabalho para que o povo pudesse buscar meios de sobrevivência. As contradições e os descontentamentos eram mascarados por uma situação de calma aparente que encobria o relacionamento entre as camadas da população brasileira (Villanieva *et. al*, 1999, p. 162).

Após a independência do Brasil, em 1822, a assistência aos pobres e marginalizados foi assumida principalmente pela Igreja Católica e por elites locais, num sistema que pode ser caracterizado como caritativo e filantrópico. Durante o Império, a assistência era direcionada aos "desvalidos", sobretudo em áreas urbanas, através de instituições como a Santa Casa de Misericórdia. Essas instituições, financiadas por doações privadas e pela Igreja, focavam no atendimento de órfãos, idosos, e pessoas com doenças crônicas, mas careciam de uma Política Pública estruturada.

Estando a Santa Casa instituída nas cidades e concentrando-se a prática da exposição de crianças preferencialmente nos centros urbanos, com poucos casos nas localidades rurais, a constituição da Roda dos Expostos aconteceu nessa instituição beneficente. Apesar da Irmandade já cuidar de alguns desvalidos e mesmo os vereadores nas Câmaras municipais recolherem impostos para o pagamento de amas-de-leite, crianças ainda amanheciam mortas pelas ruas, quando não devoradas por animais (Piva, 2005, p. 53).

Neste período, a Assistência Social era vista como um ato de caridade e benevolência, voltada a aliviar a pobreza e o sofrimento de maneira pontual, sem um plano abrangente de intervenção estatal. O conceito de direitos sociais, como os entendemos hoje, ainda estava distante, e a ajuda era oferecida sob critérios subjetivos e de forma bastante limitada.

Com o advento da Primeira República em 1889 e o início do processo de industrialização, a crescente urbanização gerou novos problemas sociais, como pobreza nas cidades, migração e condições precárias de trabalho. As demandas por uma assistência mais organizada começaram a surgir, especialmente em resposta às greves

operárias e movimentos sociais que pressionavam por melhores condições de vida e trabalho (Villanueva *et. al.*, 1999).

Até 1930, as respostas às necessidades sociais da população eram limitadas a ações de caridade e filantropia, realizadas principalmente por instituições religiosas, além de algumas iniciativas de grandes empresas. A classe trabalhadora industrial, que crescia rapidamente, enfrentava condições de vida e trabalho precárias, o que levou ao surgimento de movimentos reivindicatórios. Entre as principais demandas dos trabalhadores estavam a regulamentação da jornada de trabalho, melhorias nas condições de higiene, descanso semanal, férias, proteção para menores e mulheres, prevenção de acidentes de trabalho e aumento salarial.

O Estado brasileiro, no entanto, manteve-se ausente da formulação de políticas de proteção social abrangente durante esse período. As ações continuaram sendo esporádicas, concentradas em hospitais de caridade e em assistência médica para os trabalhadores urbanos, especialmente em São Paulo e no Rio de Janeiro. A carência de um sistema de proteção social institucionalizado era evidente, e os mecanismos de seguridade social começavam a emergir apenas no final desse período, voltados principalmente para grupos específicos, como militares e servidores públicos (Carvalho, 2002).

A chegada de Getúlio Vargas ao poder em 1930 marcou um ponto de inflexão no desenvolvimento da política de Assistência Social no Brasil. Com o aumento das pressões por reformas sociais e trabalhistas, especialmente da classe operária emergente, Vargas implementou uma série de reformas que visavam atender a essas demandas. A mais notável foi a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943.

No Brasil, desde a década de 30 do século XX, o acesso do cidadão a direitos sociais foi subordinado à sua inclusão formal na legislação social do trabalho e não à condição genérica em ser cidadão brasileiro. A cidadania salarial, ou regulada, como diz Wanderley Guilherme dos Santos, e não social, condicionou seu reconhecimento ao exercício de um trabalho formal. Sabe-se que o modelo de Estado Social, conhecido como Welfare State, ou Estado de Bem Estar Social, também tem forte fundamento na sociedade salarial e na condição de pleno emprego (Sposati, 2007, p. 443).

A CLT não apenas regulamentou as relações de trabalho, mas também criou mecanismos de proteção social, como o direito ao salário-mínimo, férias remuneradas, e

descanso semanal, entre outros. Além disso, foi durante o governo Vargas que as primeiras leis de previdência social foram criadas, inicialmente focadas em categorias profissionais específicas (ferroviários, marítimos e etc.), mas que se expandiriam ao longo das décadas seguintes.

Entretanto, a política de Assistência Social propriamente dita ainda era incipiente e muitas vezes ligada a interesses políticos. Os benefícios oferecidos eram concedidos como forma de controle e manutenção da ordem social, não havendo uma política de Assistência Social universal e sistematizada.

Com a implantação do Estado Novo, em 1937, as reformas previstas na Constituição de 1934 caíram por terra. As ações paternalistas do Estado Novo promoveram uma Assistência Social de caráter benemerente. Neste clima, foi instituído o salário-mínimo, em 1940; em 1943, foi promulgada a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e, em 1942, a Legião Brasileira de Assistência – LBA, com o objetivo precípua de prestar assistência às famílias dos militares brasileiros que lutavam na Segunda Guerra Mundial (Villanueva *et. al.*, 1999, p. 164).

De acordo com Martins (1993) o fato mencionado marcou a primeira transformação na Assistência Social, agora sob a responsabilidade do Estado. A Assistência Social começou a se consolidar como uma política social estatal. Nesse contexto, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) consolidou-se como a primeira iniciativa de Assistência Social organizada oficialmente pelo governo federal, destacando-se pela forte participação feminina em sua estrutura e pela promoção de valores patrióticos como parte de sua atuação.

A primeira grande instituição de Assistência Social será a Legião Brasileira de Assistência, reconhecida como órgão de colaboração com o Estado em 1942. Organismo, este, que assegura estatutariamente sua presidência às primeiras damas da República. Representa a simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/caridade x beneficiário/pedinte, conformando a relação básica entre Estado e classes subalternizadas (Sposati; Bonetti; Yasbek; Falcão, 1998, p. 45-46).

Nos anos que se seguiram ao fim da Segunda Guerra Mundial, o Brasil, como muitos outros países, passou por um período de modernização e crescimento econômico acelerado. O modelo de desenvolvimento adotado exigiu a incorporação de mais trabalhadores na economia formal, o que impulsionou a criação de sistemas de previdência social mais abrangentes.

Na década de 50, o Estado aumentou seus gastos na área social, procurando enfrentar a questão: aplicou verbas na educação; houve a ampliação da previdência social; barateamento da cesta básica de alimentos; combateu às endemias; e buscou-se a melhoria da habitação popular. O Estado de Bem Estar Social que chegou até nós, em razão da urbanização e da industrialização (Villanueva *et. al.*, 1999, p. 164).

Nos anos 1960, a unificação dos vários institutos de previdência existentes resultou na criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que consolidou a administração dos serviços de seguridade social no país. Essa mudança representou um passo significativo na institucionalização do sistema de proteção social, embora ainda fosse voltado quase exclusivamente aos trabalhadores formais, excluindo grande parte da população rural e urbana informal.

A Assistência Social no Brasil, durante o período da ditadura militar (1964-1985), passou por transformações significativas, refletindo a complexidade do contexto político e social da época. Conforme Lara e Silva (2015), o regime militar, instaurado por meio de um golpe, promoveu uma busca por controle social e uma tentativa de legitimar suas ações autoritárias, utilizando a assistência como uma ferramenta tanto de inclusão quanto de repressão. Essa dualidade é crucial para entender o papel da Assistência Social nesse período.

O golpe militar de 1964 instaurou um regime que se autodenominou "revolucionário" e que buscava "modernizar" o país. A Assistência Social, que antes se concentrava em ações isoladas e caritativas, passou a ser organizada de maneira mais sistemática, tendo como objetivo principal a contenção da pobreza e a manutenção da ordem. A Assistência Social deixou de ser uma mera ação beneficente e passou a integrar um projeto de desenvolvimento social que visava a mobilização das massas sob a ótica do controle social.

O regime militar instaurado em 1964 promoveu uma série de reformas na previdência social, expandindo a cobertura para novos grupos, como trabalhadores rurais, através do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), criado em 1971. A ditadura visava consolidar a ordem e o controle social, utilizando o sistema de Assistência Social como um mecanismo de manutenção da estabilidade política.

Além disso, em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, o que formalizou a separação entre os sistemas de previdência e assistência. Apesar dessa

expansão, o acesso à Assistência Social permanecia restrito, com grandes disparidades regionais e setoriais.

Apesar dos avanços, o sistema de Assistência Social durante a ditadura enfrentou críticas por sua abordagem paternalista e muitas vezes autoritária. A prática da "assistência condicionada", que ligava a ajuda a comportamentos esperados, reforçou a ideia de controle social.

Iamamoto (2013) observa que a Assistência Social era frequentemente utilizada como uma forma de dominação, mascarando as verdadeiras demandas da população. Isso evidencia como as políticas implementadas muitas vezes serviam aos interesses do regime em vez de atender às reais necessidades da população.

A relação entre cultura política e Assistência Social no Brasil é marcada por um histórico de clientelismo, que se configura como um desafio significativo para a consolidação de direitos sociais e políticos. Para Fiuza e Costa (2015) a prática clientelista pode ser caracterizada por relações de troca entre autoridades e cidadãos, frequentemente compromete a efetividade das políticas sociais, tornando-as reféns de interesses políticos e favorecendo a perpetuação de desigualdades.

A trajetória histórica da Assistência Social no Brasil evidencia que essa área da proteção social se relaciona com práticas clientelistas na condução das ações, serviços e benefícios à população atendida. A lógica que preside as relações clientelistas é fundada nos valores tradicionais do mando, na fidelidade ao líder político e na troca de favores. A dinâmica do clientelismo se dá basicamente pela troca de favores motivada por interesses pessoais tanto de quem beneficia como de quem é beneficiado (Fiuza; Costa, 2015, p. 65).

Ao longo das décadas de 1960 a 1980, especialmente durante o regime militar, a Assistência Social no Brasil manteve um caráter predominantemente centralizador, com forte presença de práticas assistencialistas e filantrópicas, utilizadas muitas vezes como instrumentos de controle social e de legitimação do poder estatal. Nesse período, as ações assistenciais foram marcadas pela fragmentação institucional e pela ausência de um marco legal que as reconhecesse como Política Pública de direito. No entanto, a efervescência dos movimentos sociais, a ampliação dos debates sobre cidadania e justiça social e a articulação de diversos setores da sociedade civil exerceram pressão sobre o Estado, reivindicando a universalização dos direitos sociais. Esse processo culminou, no final da década de 1980, na inclusão da Assistência Social como parte integrante do sistema de

proteção social brasileiro, consolidando-se como direito do cidadão e dever do Estado com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

4.2 A Constituição de 1988 e a LOAS: novos marcos legais

A década de 1980 foi marcada por intensos movimentos sociais e políticos em prol da redemocratização do país, após um longo período de autoritarismo. O Brasil vivia um processo de reconstrução democrática, e a elaboração da Constituição Federal de 1988 representou um marco histórico para a consolidação de Políticas Públicas voltadas à garantia de direitos sociais.

Segundo Mendonça (2004) o processo de elaboração da nova Constituição Federal, concebida como instrumento de consolidação da democracia e de redefinição das bases do Estado brasileiro, teve início formal com a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, que buscou refletir os anseios sociais acumulados ao longo de anos de autoritarismo e exclusão.

O processo de elaboração da Carta de 1988 teve início na prática com a promulgação da Emenda Constitucional nº 26, de 27.11.1985, à Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que previu a convocação de uma Assembléia Constituinte, formada pelos integrantes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, incumbida de elaborar a nova Constituição do Brasil. As eleições de 1986 marcaram o processo de escolha dos Deputados e Senadores que participariam do processo constituinte, muito embora a temática da elaboração do texto da Constituição não tenha dominado o debate eleitoral, ocorrido no auge do chamado "Plano Cruzado" e concomitantemente às eleições para os governos dos Estados. Assim, a temática relevantíssima das propostas para a nova Constituição não foi debatida satisfatoriamente pelos candidatos a constituintes, tendo sido as questões essencialmente trazidas a debate a partir do início dos trabalhos da Assembléia Constituinte (Mendonça, 2004, p. 23).

A Assembleia Nacional Constituinte (1987–1988) contou com ampla participação da sociedade civil organizada, que apresentou emendas populares e pressionou pela inclusão de dispositivos que reconhecessem os direitos sociais como dever do Estado. Como destaca Yasbek (2004), foi um período de forte mobilização de movimentos sociais, entidades religiosas, sindicatos e conselhos profissionais, que defenderam a ampliação da cidadania e o reconhecimento da proteção social como pilar da democracia. Nesse contexto, emergiram diversas lutas populares, sindicais e profissionais que reivindicavam o

reconhecimento da Assistência Social como direito de cidadania e não como favor ou caridade.

Conforme observa Mendonça (2004), a promulgação da Constituição Federal de 1988 constituiu um marco decisivo na consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil, resultado de um intenso processo de mobilização social e política que marcou o fim do regime autoritário e inaugurou uma nova etapa na história nacional. A chamada Constituição de 1988 consagrou o princípio da cidadania plena e da dignidade da pessoa humana como fundamentos do ordenamento jurídico e da ação estatal, redefinindo as responsabilidades do Estado e ampliando de forma significativa o rol de direitos sociais assegurados à população. Esse momento histórico simbolizou não apenas a institucionalização da democracia, mas também a afirmação de um projeto de sociedade orientado pelos valores da justiça social e da participação cidadã.

No discurso proferido em 5 de outubro de 1988, quando da promulgação da Constituição, o então Deputado Ulysses Guimarães cunhou a expressão, que entrou para a história, "Constituição Cidadã", que acabou sendo a síntese de todo o processo democrático que orientou a feitura daquela Carta e o conjunto dos direitos por ela assegurados, consolidando aquilo que se chamou de transição democrática no Brasil (Mendonça, 2004, p. 25).

No campo da Assistência Social, a Constituição de 1988 rompeu com a lógica predominantemente filantrópica e assistencialista que até então predominava, reconhecendo essa área como parte integrante da seguridade social, ao lado da saúde e da previdência. Pela primeira vez, a Assistência Social foi formalmente estabelecida como direito do cidadão e dever do Estado, superando o caráter voluntarista e fragmentado de ações anteriores. Essa mudança representou uma inflexão significativa na trajetória histórica dessa política, ao introduzir princípios como universalidade, descentralização e participação social, que orientariam as futuras diretrizes organizativas do setor.

Art.194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à Assistência Social (Brasil, 1988).

Além disso, a Constituição instituiu bases para a construção de um novo modelo de gestão pública, pautado na cooperação entre os entes federativos e na ampliação dos espaços de controle social. Ao garantir a Assistência Social como direito constitucional,

abriu-se caminho para a formulação de uma legislação complementar e para a estruturação de mecanismos administrativos capazes de dar concretude aos princípios constitucionais. Esse movimento também refletiu um novo entendimento sobre a pobreza e a desigualdade, passando de uma perspectiva de caridade e favor para uma abordagem centrada em justiça social e cidadania.

Dessa forma, o texto constitucional de 1988 não apenas reconheceu a Assistência Social como Política Pública essencial, mas também lançou os alicerces para a criação de um sistema nacional de proteção social. Nos anos seguintes, essa nova concepção seria regulamentada e institucionalizada por meio de leis, normas e diretrizes, resultando na conformação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e na consolidação de um modelo de gestão que articula direitos, participação social e responsabilidades compartilhadas entre União, estados e municípios.

Pela primeira vez, a Assistência Social foi oficialmente reconhecida como um direito dos cidadãos e uma obrigação do Estado, integrada ao sistema de seguridade social, ao lado da saúde e da previdência. Os artigos 203 e 204 da Seção IV da Ordem Social da Constituição de 1988 estabeleceu os principais objetivos da Assistência Social, como a proteção à família, à maternidade, à infância, à velhice, a promoção da inserção no mercado de trabalho, além da habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência, bem como, os recursos e as diretrizes para organizar essa Política Pública.

Art. 203. A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da Assistência Social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de Assistência Social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (Brasil, 1998).

Não obstante o caráter inovador e transformador da Constituição Federal de 1988, a efetivação concreta do novo paradigma de proteção social nela instituído não se deu de forma imediata. A consolidação da Assistência Social como Política Pública de Estado exigiu um processo gradual de regulamentação normativa e de estruturação institucional. Somente cinco anos após a promulgação da Carta Magna, em 1993, foi aprovada a Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS) que definiu os princípios, objetivos e diretrizes da política de Assistência Social, inaugurando um modelo de gestão descentralizada e participativa. Esse marco jurídico foi posteriormente fortalecido pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), em 2005, que regulamentaram e consolidaram o Sistema Único de Assistência Social.

É importante destacar que o processo de regulamentação e institucionalização da Assistência Social foi lento e complexo, enfrentando disputas de poder e interesses diversos, o que dificultou sua plena implementação. Contudo, desde 1988, houve avanços significativos tanto no aspecto normativo quanto operacional dessa política, conforma aponta Colin e Jacooud (2013):

Desde 1988, a Assistência Social vem protagonizando avanços legislativos, institucionais e políticos. Mas foi com a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ancorado nas normativas de 2004 e 2005, que efetivamente ampliaram-se as bases operativas da política, fortalecendo-se seu fundamento federativo e suas responsabilidades protetivas. Nesta última década, expandiram-se os equipamentos, recursos, serviços e benefícios, crescendo a oferta e o acesso às atenções e proteções da Assistência Social (Colin; Jacooud, 2013, p. 43).

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), sancionada em 1993, regulamentou as disposições constitucionais e instituiu os princípios e diretrizes para a implementação da política de Assistência Social. A LOAS representou um avanço ao assegurar a oferta de benefícios como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado a idosos e pessoas com deficiência que não tivessem condições de prover o próprio sustento.

A Assistência Social um dever do Estado e um direito do cidadão. A política de mínimos sociais, nela prevista, foi implementada através de benefícios continuados de um salário mínimo para idosos e portadores de deficiência física (renda familiar de ¼ do salário mínimo per capita) (Faleiros, 2000, p. 51).

Nesse contexto, a LOAS definiu princípios e diretrizes que orientam a política de Assistência Social, consolidando-a como parte estruturante do sistema de seguridade social, ao lado da saúde e da previdência. Entre os seus fundamentos, destacam-se a universalização do acesso aos direitos sociais, a descentralização político-administrativa e a participação da população na formulação, gestão e controle das ações. Esses princípios representaram uma ruptura com a tradição clientelista e centralizadora que caracterizava as ações assistenciais, reafirmando o compromisso do Estado com a equidade, a justiça social e a democratização das Políticas Públicas. Como observa Sposati (2005), a LOAS foi responsável por instituir um modelo de Política Pública orientado pela cidadania e pela corresponsabilidade entre os entes federativos, introduzindo uma concepção moderna de proteção social.

A descentralização político-administrativa, uma das diretrizes mais relevantes da lei, redefiniu as atribuições entre os níveis de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), fortalecendo o pacto federativo e garantindo que a execução da política fosse articulada às especificidades de cada território. Essa estrutura descentralizada visou promover maior eficiência e capilaridade na oferta dos serviços, aproximando as ações do cotidiano da população usuária. Complementarmente, a LOAS instituiu a participação da sociedade civil como elemento essencial da gestão pública, por meio da criação dos Conselhos de Assistência Social em todas as esferas de governo, com composição paritária entre representantes governamentais e não governamentais. Essa medida consolidou o controle social como instrumento de democratização da política e de ampliação da cidadania, conferindo legitimidade e transparência às decisões públicas (Mestriner, 2001).

Além disso, a LOAS estabeleceu a obrigatoriedade da criação dos Fundos de Assistência Social nos três níveis de governo, mecanismo destinado à organização e ao controle dos recursos financeiros da política. Esses fundos, juntamente com os conselhos e os planos de Assistência Social, formaram o chamado tripé CPF (Conselho, Plano e Fundo), condição indispensável para o acesso aos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e para a integração dos entes federativos ao sistema descentralizado e participativo de gestão. Esse arranjo institucional representou um avanço significativo na racionalização e na transparência da Política Pública, assegurando mecanismos de planejamento, financiamento e avaliação integrados.

Outro aspecto de grande relevância introduzido pela LOAS foi a criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão colegiado de caráter deliberativo e paritário responsável pela normatização, acompanhamento, avaliação e fiscalização da política em âmbito nacional. O CNAS substituiu o antigo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), cuja atuação era marcada pela centralização e pela influência de entidades filantrópicas. Com a nova configuração, o conselho tornou-se espaço legítimo de controle social e participação cidadã, reafirmando o princípio da gestão democrática e ampliando o diálogo entre Estado e sociedade (Mestriner, 2001).

A LOAS também instituiu o Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto em seu artigo 20, garantindo um salário-mínimo mensal à pessoa idosa com 65 anos ou mais e à pessoa com deficiência que comprove não possuir meios de prover a própria subsistência nem de tê-la provida por sua família. O BPC configurou-se como um instrumento fundamental de redistribuição de renda e de promoção da dignidade humana, constituindo um dos principais mecanismos de concretização da proteção social não contributiva. Para Boschetti (2009), esse benefício consolidou o caráter universal e permanente da Assistência Social, reafirmando-a como política de Estado e não mais como ação complementar ou emergencial.

De modo articulado, os dispositivos legais e institucionais da LOAS promoveram a transição de uma política fragmentada e paternalista para um sistema público de proteção social, estruturado em princípios de universalização, integralidade e participação popular. Essa transformação não ocorreu sem resistências: a consolidação da lei enfrentou desafios relacionados à capacidade administrativa dos municípios, à limitação dos recursos financeiros e à persistência de práticas clientelistas. Ainda assim, a LOAS representou um divisor de águas ao redefinir as bases organizativas da Assistência Social, conferindo-lhe organicidade e institucionalidade dentro da estrutura do Estado.

Esse processo de consolidação seria ampliado nas décadas seguintes, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e a regulamentação da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), em 2005, que formalizaram o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como modelo de gestão pública descentralizada, participativa e articulada territorialmente. Assim, a LOAS pode ser compreendida como o marco fundador do sistema público de

Assistência Social no Brasil, ao instituir princípios normativos e estruturais que orientam até hoje a política socioassistencial, reforçando sua natureza pública, estatal e de direito.

4.3 PNAS, SUAS e a institucionalização da Assistência Social

Com os avanços normativos alcançados, a Assistência Social passou a ser regulamentada por um sistema público chamado Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Esse sistema, de natureza não contributiva, é descentralizado e participativo, com o objetivo de garantir proteção social aos cidadãos por meio de uma rede integrada de serviços, programas, projetos e benefícios contínuos, utilizando o território como base e focando na família como unidade central (Brasil, 2012).

A consolidação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) representaram um avanço substancial na estruturação e institucionalização da Assistência Social no Brasil. Após a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, e o longo processo de amadurecimento político e técnico que se seguiu, a PNAS, aprovada em 2004, assumiu o papel de marco regulador e orientador da política de Assistência Social no país. Esse documento definiu conceitualmente a Assistência Social como uma Política Pública de proteção social não contributiva, voltada à garantia de direitos, à prevenção de situações de vulnerabilidade e risco social e à promoção da autonomia dos sujeitos e famílias (PNAS, 2004).

Segundo Boscari e Silva (2015), a PNAS consolidou a concepção da Assistência Social enquanto política de Estado, superando a fragmentação histórica das ações e substituindo práticas pontuais por uma organização sistêmica, planejada e descentralizada. A nova política trouxe a perspectiva da matricialidade sociofamiliar, a territorialização das ações e a tipificação dos serviços, programas, projetos e benefícios, de modo a garantir maior equidade e coerência na oferta pública.

A partir da PNAS, foi possível delinear um sistema de gestão compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ancorado na descentralização e na participação social. Esse sistema foi formalmente regulamentado em 2005 com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), que instituiu o

SUAS como modelo de gestão da política. O SUAS introduziu a lógica de rede articulada de proteção social, organizada em dois níveis de proteção: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, a partir das demandas territoriais e do diagnóstico social de cada localidade.

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação (Brasil, 2005, p. 39).

A Proteção Social Básica foi instituída com o objetivo de prevenir situações de vulnerabilidade e risco social, fortalecendo vínculos familiares e comunitários. Sua principal porta de entrada passou a ser o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), equipamento territorial responsável pela execução do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF) e por articular os serviços do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Já a Proteção Social Especial foi organizada para atender famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social decorrente da violação de direitos, sendo operacionalizada pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e por unidades de acolhimento institucional. Essa estrutura permitiu maior sistematização e hierarquização dos serviços, garantindo cobertura e integralidade das ações (Souza, 2015).

A PNAS e a NOB/SUAS também reafirmaram o papel do controle social, por meio dos conselhos de Assistência Social, e da vigilância socioassistencial, que passou a subsidiar a gestão com informações sobre vulnerabilidades, riscos e potencialidades territoriais. Como destaca Nunes (2019), a vigilância socioassistencial constitui um instrumento técnico e político de monitoramento e planejamento, permitindo que a política se mantenha conectada à realidade concreta das desigualdades e das expressões da questão social. Dessa forma, a gestão do SUAS passou a ser orientada por dados, diagnósticos e indicadores, fortalecendo a racionalidade pública e o planejamento das ações.

Em 2011, o SUAS alcançou um importante marco jurídico com a promulgação da Lei Federal nº 12.435, de 6 de junho de 2011, conhecida como Lei do SUAS. Essa lei consolidou o processo de estruturação da Assistência Social no Brasil, trazendo alterações significativas à LOAS, ao incorporar os avanços introduzidos pela PNAS de 2004, pela NOB/SUAS de 2005 e pela NOB/RH de 2006.

A construção institucional do SUAS ganhou um relevante marco em junho de 2011, com a promulgação da chamada Lei do SUAS. A Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, representou o acolhimento do SUAS no corpo da LOAS. Com esta medida, o texto legal consolidou a trajetória de estruturação da política de Assistência Social ocorrida desde a aprovação, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), da PNAS. Ficam, assim, ancorados ao lado dos objetivos e das competências desta política, as ofertas e níveis protetivos – básico e especial -, seus equipamentos públicos, além de relevantes aspectos da gestão tais como os sistemas de informação, monitoramento e avaliação e o pagamento das equipes de referência, o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGD/SUAS, com previsão de destinação, em cada esfera de governo, de pelo menos 3%, para a manutenção e o efetivo funcionamento dos conselhos de Assistência Social (Colin; Jacooud, 2013, p. 48-49).

Segundo Sposati (2006) o SUAS introduziu uma nova estrutura no modelo de gestão da Assistência Social, estabelecendo um comando centralizado e uma divisão de responsabilidades entre os três níveis de governo.

[...] o SUAS é uma racionalidade política que inscreve o campo de gestão da Assistência Social, uma das formas de proteção social não-contributiva, como responsabilidade de Estado a ser exercida pelos três entes federativos que compõem o poder público brasileiro (Sposati, 2006, p. 111-112).

O SUAS integra dois níveis de proteção: a Proteção Social Básica, que visa prevenir situações de risco social, e a Proteção Social Especial, voltada para o atendimento de pessoas em situação de risco pessoal e social mais agudo, como crianças em situação de rua e vítimas de violência doméstica.

O SUAS - Sistema Único de Assistência Social é um dos sistemas públicos que se coloca sob essa finalidade maior e nela seu campo de proteção social está entre algumas seguranças sociais, tais como a de sobrevivência (provida com benefícios e bens materiais), proteção especial pela acolhida (com a oferta de serviços socioassistenciais, que devem incluir desde cuidados domiciliares até a manutenção de centros de acolhimento para desproteções causadas por situação de abandono, etária e de vitimização), e, as de convívio (mediante serviços socioassistenciais, que proporcionam o reforço de vínculos sociais, formas de sociabilidade geracional, vicinal, territorial e familiar (Sposati, 2016, p. 17).

Com a implementação da NOB/SUAS e a promulgação da Lei do SUAS (Lei 12.435/2011), as proteções sociais básica e especial passaram a ser oferecidas de forma integrada e territorializada pela rede socioassistencial, com foco na família. Essas ações são realizadas tanto por entes públicos quanto por entidades e organizações de Assistência Social ligadas ao SUAS, respeitando as particularidades de cada serviço. A recomendação é que essa oferta seja feita prioritariamente nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).

O CRAS, como unidade pública municipal da Assistência Social, oferece serviços de proteção social básica voltados à população em situação de vulnerabilidade, como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, e o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos (Brasil, 2012).

O CREAS se dedica à oferta de serviços de proteção social especial para famílias e indivíduos que tiveram seus direitos violados. Entre os serviços disponibilizados estão o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), o Serviço Especializado em Abordagem Social, o Serviço de Proteção Social para Adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas Famílias, e o Serviço Especializado para *Pessoas em situação de rua* (Brasil, 2012).

Desta forma, tanto a proteção social básica como a proteção social especial, expandidas por meio das unidades públicas – CRAS e CREAS – operam com oferta de serviços obrigatórios: de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e de Proteção e Atendimento especializado à Famílias e Indivíduos (PAEFI), cujas atribuições se referem ao acompanhamento das famílias e ao encaminhamento para os serviços ofertados pela rede socioassistencial, das demais políticas e órgãos de defesa de direitos. Além do PAIF e do PAEFI os demais serviços tipificados atuam na prevenção à vulnerabilidade e ao risco, na proteção face à violação de direitos e isolamento, na ampliação das relações de convívio e sociabilidade, na promoção da escuta, no acolhimento e promoção da autonomia, na prevenção do isolamento, violência e abandono (Colin; Jacooud, 2013, p. 56-57).

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais representa um marco importante para a Assistência Social, pois regulamenta e padroniza a nomenclatura, objetivos e conteúdos de cada serviço. Além disso, define os usuários, os locais e as condições de acesso, entre outros aspectos relevantes.

Além dos serviços tipificados, a Assistência Social organiza-se em torno de programas, projetos e benefícios, com o objetivo de garantir seguranças essenciais para todos os cidadãos que necessitam. Essas seguranças incluem: Segurança de Sobrevivência ou de Rendimento e Autonomia; Segurança de Convivência Familiar e Comunitária; e Segurança de Acolhimento (Brasil, 2012).

Os programas da Assistência Social seguem o princípio da intersetorialidade, articulando-se com as ações do SUAS e com outras Políticas Públicas voltadas para enfrentar ou promover soluções para questões específicas. Esse alinhamento fortalece e complementa os serviços socioassistenciais. Um exemplo significativo é o Programa Bolsa Família, que integra a transferência de renda com o acompanhamento familiar, ajudando as famílias a superarem a pobreza e melhorarem suas condições de vida (Colin; Pereira; Gonelli, 2013).

Os projetos no âmbito da Assistência Social possuem objetivos e prazos definidos, com o propósito de fortalecer o SUAS. Esses projetos abrangem ações voltadas ao fortalecimento e estruturação da rede, construção de equipamentos públicos, qualificação da oferta dos serviços e aprimoramento da gestão (Colin; Jacooud, 2013).

No campo dos benefícios, a Assistência Social oferece mecanismos de proteção social básica, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os benefícios eventuais. O BPC, que substitui a renda, requer que o indivíduo e sua família comprovem o atendimento dos critérios para concessão. Já os benefícios eventuais são destinados a situações específicas, como nascimento, morte, vulnerabilidade temporária e calamidades públicas (Bovolenta, 2011).

O programa Bolsa Família, lançado em 2003, tornou-se um dos principais instrumentos de combate à pobreza no Brasil, proporcionando transferência de renda a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com condicionalidades relacionadas à saúde e à educação. O programa teve um impacto significativo na redução da pobreza e na melhoria de indicadores sociais, sendo reconhecido internacionalmente.

A história da política de Assistência Social no Brasil é marcada por avanços significativos, especialmente a partir da Constituição de 1988 e a criação do SUAS. No entanto, os desafios persistem, exigindo um esforço contínuo para garantir que todos os brasileiros tenham acesso a uma rede de proteção social eficiente e inclusiva. Para isso, é

fundamental que o país invista em políticas que combinem proteção social com oportunidades de desenvolvimento econômico e inclusão produtiva, assegurando a dignidade e os direitos de todos os cidadãos.

4.4 A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e a definição do Serviço de Abordagem Social

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais constitui um instrumento normativo e técnico fundamental para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e para a efetivação dos direitos socioassistenciais no Brasil. Instituída pela Resolução nº 109 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de 11 de novembro de 2009, a Tipificação representa um marco regulatório na organização da Política Pública de Assistência Social, ao definir parâmetros nacionais para a padronização, execução e oferta dos serviços em todo o território brasileiro. Sua aprovação possibilitou estabelecer conteúdos essenciais, públicos de referência, objetivos, formas de acesso, provisões e resultados esperados para cada serviço, contribuindo para a integração da rede socioassistencial e para a consolidação da Assistência Social como Política Pública de Estado.

A aprovação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais representou uma importante conquista para a Assistência Social brasileira alcançando um novo patamar, estabelecendo tipologias que, sem dúvidas, corroboram para ressignificar a oferta e a garantia do direito socioassistencial (Brasil, 2009, p.4).

Do ponto de vista conceitual, a Tipificação está ancorada na Constituição Federal de 1988, que insere a Assistência Social no campo da seguridade social, e na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742/1993, que regulamenta o direito à proteção social não contributiva. Articula-se ainda com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pela Resolução CNAS nº 145/2004, e com as Normas Operacionais Básicas do SUAS (NOB/SUAS/2005) e de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS/2006), que estabelecem princípios, diretrizes e responsabilidades entre os entes federados. Além disso, incorpora deliberações das conferências nacionais de Assistência Social,

especialmente da VI Conferência, que indicou a necessidade de tipificar e consolidar uma classificação nacional dos serviços socioassistenciais.

A Resolução CNAS nº 13/2014, por sua vez, atualizou a Tipificação ao incluir a faixa etária de 18 a 59 anos no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, demonstrando sua capacidade de adaptação a novas demandas sociais.

A estrutura da Tipificação organiza os serviços socioassistenciais segundo dois níveis de proteção: básica e especial, conforme Quadro 1 que segue:

Quadro 1 – Divisão dos Serviços segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais

Nível de Proteção	Complexidade	Serviços Tipificados	Descrição Sintética
Proteção Social Básica	Básica	1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)	Trabalho social com famílias, de caráter continuado, voltado ao fortalecimento de vínculos, prevenção de riscos e promoção de acesso a direitos.
		2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)	Serviço em grupos, organizado por ciclos de vida, para complementar o trabalho com famílias e prevenir situações de vulnerabilidade e risco social.
		3. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas	Serviço voltado à prevenção de agravos e à promoção da autonomia de pessoas com deficiência e idosos, por meio de ações domiciliares e comunitárias.
Proteção Social Especial	Média Complexidade	1. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)	Atendimento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, com foco na preservação de vínculos familiares e comunitários.
		2. Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS)	Trabalho social de abordagem e busca ativa em espaços públicos, identificando e encaminhando pessoas em situação de risco e violação de direitos.
		3. Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa (LA/PSC)	Atendimento a adolescentes em cumprimento de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade, com foco na responsabilização e reinserção social.
		4. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias	Atendimento especializado a pessoas com deficiência e idosos e suas famílias, visando o fortalecimento de vínculos e a inclusão social.

		5. Serviço Especializado para Pessoas em situação de rua	Atendimento e acompanhamento a pessoas adultas em situação de rua, promovendo acesso à rede socioassistencial e a demais Políticas Públicas.
Proteção Social Especial	Alta Complexidade	1. Serviço de Acolhimento Institucional	Modalidades: Abrigo Institucional, Casa-Lar, Casa de Passagem e Residência Inclusiva. Oferece acolhimento provisório e proteção integral a indivíduos sem referência familiar ou em situação de risco.
		2. Serviço de Acolhimento em República	Oferece moradia subsidiada para jovens egressos de serviços de acolhimento ou em processo de saída de instituições, promovendo autonomia e inserção social.
		3. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora	Acolhimento provisório de crianças e adolescentes por famílias previamente cadastradas e acompanhadas, como alternativa ao acolhimento institucional.
		4. Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências	Atendimento e proteção social a indivíduos e famílias atingidos por desastres naturais ou emergências sociais, articulando rede pública e comunitária.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009)

Depreende-se, a partir do quadro acima, que a proteção social básica possui caráter essencialmente preventivo e proativo, voltando-se ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e à prevenção de situações de risco social e pessoal. Em contrapartida, a proteção social especial é direcionada a indivíduos e famílias que vivenciam violações de direitos, sendo organizada em dois níveis de complexidade: média e alta. Os serviços de média complexidade abrangem situações que, embora demandem atenção especializada, não resultam necessariamente no rompimento dos vínculos familiares e comunitários, mas exigem acompanhamento técnico contínuo. Já os serviços de alta complexidade envolvem ações de acolhimento institucional ou familiar, destinadas a pessoas que tiveram seus vínculos rompidos ou significativamente fragilizados, contemplando modalidades como casas-lares, residências inclusivas, abrigos institucionais e serviços voltados a situações de calamidade pública ou emergência social.

Cada serviço definido na Tipificação segue uma matriz padronizada que contempla elementos essenciais, tais como a descrição da oferta, o público-alvo, os objetivos, as provisões necessárias (infraestrutura, recursos materiais e humanos), as aquisições dos usuários, as formas de acesso, a unidade de referência, o período de funcionamento, a abrangência territorial, a articulação em rede e os impactos sociais esperados. Essa padronização permite a construção de uma linguagem técnico-política comum entre os entes federados, promovendo maior clareza na execução dos serviços e contribuindo para a redução das desigualdades territoriais na oferta socioassistencial. Além disso, fortalece a gestão compartilhada e integrada entre União, estados e municípios, princípio estruturante do SUAS.

No interior da proteção social especial de média complexidade, destaca-se o Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS), que possui papel estratégico na vigilância socioassistencial e na garantia de direitos no espaço público. Trata-se de um serviço ofertado de forma continuada e planejada, com a finalidade de assegurar o trabalho social de abordagem e busca ativa, voltado à identificação, nos territórios, de situações de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, entre outras formas de violação de direitos. Sua atuação ocorre em espaços de circulação e permanência de pessoas, como ruas, praças, terminais de transporte, entroncamentos rodoviários e fronteiras, locais onde se concentram expressões de vulnerabilidade extrema e invisibilidade social. De acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2009, p. 31), a descrição do serviço consiste:

Serviço ofertado, de forma continuada e programada, com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras. Deverão ser consideradas praças, entroncamento de estradas, fronteiras, espaços públicos onde se realizam atividades laborais, locais de intensa circulação de pessoas e existência de comércio, terminais de ônibus, trens, metrô e outros. O Serviço deve buscar a resolução de necessidades imediatas e promover a inserção na rede de serviços socioassistenciais e das demais Políticas Públicas na perspectiva da garantia dos direitos.

O público atendido pelo SEAS é composto por crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam os espaços públicos como forma de moradia e/ou sobrevivência. Os objetivos do serviço, consistem em:

- Construir o processo de saída das ruas e possibilitar condições de acesso à rede de serviços e a benefícios assistenciais;
- Identificar famílias e indivíduos com direitos violados, a natureza das violações, as condições em que vivem, estratégias de sobrevivência, procedências, aspirações, desejos e relações estabelecidas com as instituições;
- Promover ações de sensibilização para divulgação do trabalho realizado, direitos e necessidades de inclusão social e estabelecimento de parcerias; - Promover ações para a reinserção familiar e comunitária (Brasil, 2009, p.32).

A operacionalização do serviço demanda equipes técnicas capacitadas, com domínio do território, sensibilidade social e capacidade de articulação intersetorial. Logo, a composição da equipe do Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS) é elemento essencial para a efetividade do trabalho socioassistencial, uma vez que sua atuação requer o mapeamento e a identificação de territórios com maior incidência de situações de risco pessoal e social. A equipe deve ser formada por profissionais com diversos conhecimentos sobre o público atendido, o território de abrangência e os direitos assegurados pela PNAS, adequando-se às especificidades locais. Cada unidade deve dimensionar seu quadro conforme a complexidade e demanda do território, garantindo, no mínimo, a presença de um técnico de nível superior como referência técnica e de educadores sociais de rua em número suficiente para cobrir a área de atuação. Além disso, destaca-se a importância da formação continuada dos profissionais, como estratégia indispensável para qualificar e fortalecer as ações desenvolvidas no âmbito do serviço.

De acordo com a Resolução CNAS nº 09, de 18 de abril de 2013, em cada unidade de oferta do Serviço especializado em Abordagem Social deverá ser assegurada equipe técnica de referência para a sua execução. essa equipe deve ser composta por, no mínimo 3 (três) profissionais, sendo, pelo menos, 1 (um) desses de nível superior, tendo em vista o caráter especializado do serviço. Em relação aos profissionais de nível superior faz-se necessário observar as disposições da Resolução CNAS nº 17, de 20 de junho de 2011. É importante ressaltar que a equipe técnica de referência mencionada acima poderá ser ampliada de acordo com as necessidades locais, observados: a incidência das situações de risco pessoal e social no município/DF; o tamanho dos territórios; a dispersão territorial das situações de risco; os dias e turnos de funcionamento do Serviço; entre outros aspectos (Brasil, 2013, p. 31).

A atuação do SEAS envolve o trabalho conjunto com políticas como saúde, educação, segurança pública e direitos humanos, configurando-se como uma porta de entrada dinâmica para o SUAS e como instrumento fundamental para a efetivação do princípio da proteção social proativa, sendo que o impacto social esperado com a sua atuação contribui para: (i) redução das violações dos direitos socioassistenciais, seus

agravamentos ou reincidência; (ii) proteção social a famílias e indivíduos; (iii) identificação de situações de violação de direitos; e (iv) redução do número de *pessoas em situação de rua*.

Com base nas diretrizes estabelecidas pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009), o Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS) requer um conjunto de provisões que assegurem a adequada execução de suas ações e a efetividade de seus resultados. Essas provisões são fundamentais para orientar a estruturação do serviço, garantindo condições adequadas de funcionamento, segurança para a equipe, qualidade no atendimento e coerência com os princípios da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). A seguir, o Quadro 2, apresenta uma síntese que sistematiza as quatro dimensões das provisões indispensáveis à implementação do SEAS nos territórios.

Quadro 2 – Provisões do Serviço Especializado em Abordagem Social

Dimensão	Provisões
Ambiente Físico	O serviço é realizado prioritariamente em espaços públicos, como ruas, praças, terminais, rodoviárias, entroncamentos e outros locais de circulação e permanência de pessoas. Deve contar com base física de referência vinculada ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), para registro, planejamento e acompanhamento das ações.
Recursos Materiais	Materiais permanentes e de consumo necessários às ações itinerantes: veículo apropriado para deslocamento da equipe, equipamentos de comunicação, formulários de registro, crachás de identificação, kits de primeiros cuidados e materiais de apoio socioeducativo. Materiais pedagógicos e informativos sobre direitos sociais, Políticas Públicas e rede de atendimento; folders, cartazes, jogos e dinâmicas de grupo voltados à sensibilização e à educação cidadã.
Recursos Humanos	Conforme a NOB-RH/SUAS (a equipe deve ser composta por, no mínimo 3 (três) profissionais, sendo, pelo menos, 1 (um) desses de nível superior, tendo em vista o caráter especializado do serviço.
Trabalho Social Essencial ao Serviço	- Abordagem e busca ativa em espaços públicos; - Acolhida e escuta qualificada; - Identificação e registro das situações de risco e violação de direitos; - Encaminhamentos à rede socioassistencial e demais Políticas Públicas; - Acompanhamento técnico e monitoramento dos casos; - Articulação intersetorial e construção de fluxos de referência e contrarreferência; - Sensibilização comunitária sobre direitos e enfrentamento das violações.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009)

As seguranças afiançadas pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) orientam as aquisições que devem ser promovidas pelo trabalho social desenvolvido nos

serviços socioassistenciais, configurando-se como referenciais éticos e operacionais que norteiam a intervenção profissional. No caso específico do Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS), tais seguranças expressam o compromisso do SUAS com a proteção integral, o respeito à dignidade humana e a superação das situações de vulnerabilidade e violação de direitos.

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009), o trabalho social realizado no âmbito do SEAS deve assegurar, de forma articulada e contínua, a Segurança de Acolhida, que compreende o direito de ser acolhido em condições de dignidade, de ter reparados ou minimizados os danos decorrentes de experiências de violência e abuso, e de ter sua identidade, integridade e história de vida preservadas. Além disso, deve garantir a Segurança de Convívio ou Vivência Familiar, Comunitária e Social, que assegura o direito ao convívio familiar e comunitário, bem como o acesso aos serviços socioassistenciais e às demais Políticas Públicas, conforme as necessidades apresentadas pelos usuários. Essas seguranças, quando efetivadas, consolidam a presença protetiva do Estado no território e reafirmam a função pública da Assistência Social como promotora de cidadania e direitos.

Conforme dispõe a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), o Serviço Especializado em Abordagem Social pode ser ofertado em diferentes tipos de unidades, de acordo com a avaliação e a organização da gestão municipal. Entre os equipamentos responsáveis pela execução do serviço, destacam-se o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), as unidades específicas referenciadas ao CREAS e os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros POP). A escolha da unidade executora deve considerar as demandas do território e as particularidades locais, sendo possível que, em um mesmo município, o serviço seja desenvolvido de forma concomitante por uma ou mais dessas unidades, de modo a garantir cobertura adequada e atendimento contínuo às populações em situação de vulnerabilidade social.

O processo de estruturação e implementação do Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS) nos territórios é guiado pelas normas e diretrizes que regulamentam a Política Nacional de Assistência Social, assegurando que sua execução esteja alinhada aos princípios, objetivos e parâmetros estabelecidos pelo Sistema Único de

Assistência Social (SUAS). Nesse contexto, a organização do serviço deve observar um conjunto de elementos essenciais definidos pelo órgão gestor da Assistência Social, os quais orientam tanto o planejamento quanto o desenvolvimento das ações no território, garantindo coerência técnica, efetividade na proteção social e integração com a rede socioassistencial. Pode-se destacar os seguintes elementos (Brasil, 2013, p. 21-22):

- realizar mapeamento/diagnóstico socioterritorial da incidência de situações de risco pessoal e social no município/DF e da rede instalada nos territórios;
- definir a(s) unidade(s) de oferta do serviço, considerando o mapeamento/diagnóstico e a rede instalada;
- definir os recursos humanos: perfil, composição e o número de profissionais, a partir da realidade local e promover a necessária capacitação;
- garantir o espaço físico institucional, base da organização e identidade do serviço; materiais permanentes, de consumo e didáticos, tais como veículos, computadores, mobiliários e telefones fixos e móveis, materiais para atividades recreativas e lúdicas, pranchetas, entre outros materiais que facilitem a relação e a vinculação da equipe com os usuários;
- elaborar e alimentar continuamente o projeto técnico-político do serviço que orientará o seu funcionamento e as intervenções profissionais;
- mobilizar a rede de articulação e definição de fluxos locais com os demais serviços socioassistenciais, serviços das demais Políticas Públicas e órgãos de defesa de direitos;
- definir registros de atendimento padronizados que serão utilizados pela equipe no cotidiano profissional;
- estabelecer reuniões ou encontros periódicos para integração das equipes e alinhamento do trabalho social desenvolvido, no caso da oferta do serviço em mais de uma unidade (CREAS, Centro Pop e unidade específica referenciada);
- definir o CREAS a que cada uma estará referenciada e estabelecer reuniões e encontros periódicos entre as equipes para o devido suporte técnico, no caso de unidades referenciadas;
- planejar continuamente as ações desenvolvidas e garantir atuação continuada nos espaços públicos, com periodicidade definida, para a criação de vínculos de referência com os usuários;
- planejar capacitações e processos de educação permanente para a(s) equipe(s) do serviço;
- planejar procedimentos para monitoramento e avaliação das ações.

O trabalho social realizado no âmbito do SEAS fundamenta-se em pressupostos éticos, teóricos e técnico-operativos que orientam a prática profissional voltada à garantia da proteção social junto a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social nos espaços públicos. Essa atuação requer sensibilidade, escuta qualificada e compromisso com a dignidade humana, buscando promover o acesso a direitos e a reconstrução de vínculos sociais e familiares fragilizados.

Conforme a “Cartilha de Perguntas e Resposta: Serviço Especializado em Abordagem Social – SUAS e População em Situação de Rua, publicado pelo MDS em

2013, o trabalho social essencial que compõe este serviço compreende, especialmente, um conjunto de ações estruturadas e interdependentes, conforme quadro abaixo:

Quadro 3 – Trabalho Social essencial ao Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS)

Dimensão do Trabalho Social	Descrição das ações essenciais
Conhecimento do território	Realização de diagnóstico socioterritorial contínuo para identificar áreas com maior incidência de risco pessoal e social, compreender as dinâmicas locais e planejar ações adequadas. Implica conhecer o território, seus fluxos, redes sociais, vulnerabilidades e potencialidades, estabelecendo vínculos de confiança com as comunidades.
Informação, comunicação e defesa de direitos	Desenvolvimento de atividades educativas e informativas voltadas à conscientização sobre direitos sociais, formas de violação e mecanismos de proteção. Inclui orientação sobre órgãos de defesa e formas de acesso à rede socioassistencial e demais Políticas Públicas.
Escuta qualificada	Procedimento técnico fundamental para o acolhimento e o estabelecimento de vínculos de confiança entre profissionais e usuários. Envolve sensibilidade, empatia e respeito às trajetórias de vida, permitindo compreender demandas, registrar informações e planejar intervenções de forma humanizada.
Orientação e encaminhamento com resolutividade	Ações voltadas a informar e conduzir os usuários aos serviços adequados, garantindo o acesso efetivo à rede socioassistencial e às demais Políticas Públicas. Inclui acompanhamento dos encaminhamentos para assegurar resultados concretos e evitar a fragmentação do atendimento
Articulação da rede socioassistencial	Construção de conexões e fluxos entre as unidades do SUAS (CRAS, CREAS, Centro POP, acolhimentos) e demais equipamentos públicos, assegurando um atendimento integrado e contínuo. Implica articulação permanente e planejamento compartilhado entre serviços
Articulação com Políticas Públicas setoriais	Integração com políticas de saúde, educação, trabalho, habitação e direitos humanos, visando ampliar a proteção social e garantir respostas intersetoriais às demandas complexas encontradas nos territórios. Exemplo: atuação conjunta com os Consultórios na Rua.
Articulação com o Sistema de Garantia de Direitos	Interlocução com órgãos como Conselhos Tutelares, Ministério Público, Defensoria Pública e Poder Judiciário, assegurando defesa e responsabilização nos casos de violação de direitos e fortalecendo a rede de proteção social.
Elaboração de relatórios e registros técnicos	Produção sistemática de registros sobre situações de risco, atendimentos, encaminhamentos e resultados, garantindo o monitoramento das ações, a preservação do sigilo e o planejamento contínuo do serviço. Esses dados subsidiam a gestão municipal na formulação de políticas e na avaliação das práticas.

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir da Cartilha de Perguntas e Resposta: Serviço Especializado em Abordagem Social – SUAS e População em Situação de Rua (2013).

Assim, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, ao definir parâmetros conceituais, normativos e operacionais para a organização dos serviços, consolida-se como um instrumento estratégico para o fortalecimento da política de Assistência Social no Brasil.

Ao mesmo tempo, evidencia a centralidade de serviços como o SEAS na ampliação da presença estatal nos territórios, especialmente junto a populações em situação de alta vulnerabilidade social, assegurando o direito à proteção social e contribuindo para a construção de respostas qualificadas às múltiplas expressões da questão social no espaço público.

O percurso histórico da política de Assistência Social no Brasil não pode ser compreendido como trajetória linear de superação da caridade pelo direito, mas como processo marcado por disputas, avanços institucionais e permanências conservadoras. A Constituição Federal de 1988 inaugura novo marco ao reconhecer a Assistência Social como Política Pública integrante da seguridade social, posteriormente regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e estruturada no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Esses marcos normativos consolidam princípios como universalização da proteção, descentralização político-administrativa e participação social, redefinindo o papel do Estado na provisão da proteção social não contributiva.

Entretanto, a consolidação do SUAS ocorre em contexto de restrições fiscais, focalização e tensionamentos decorrentes da racionalidade neoliberal, o que impõe limites à efetivação plena desses princípios. Nesse cenário, a institucionalização do Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS), a partir da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, expressa simultaneamente avanço no reconhecimento das demandas da população em situação de rua e esforço estatal de organizar e regular as respostas às expressões mais extremas da questão social nos territórios. Trata-se, portanto, de movimento que amplia a presença pública e materializa o direito à proteção social, mas o faz sob condicionantes históricos e estruturais que tensionam sua capacidade de universalização substantiva.

5. ENTRE TERRITÓRIO E POLÍTICA PÚBLICA: A ATUAÇÃO DO SERVIÇO ESPECIALIZADO EM ABORDAGEM SOCIAL EM AIMORÉS – MG.

5.1 Caracterização do território de Aimorés e a configuração da Política Municipal de Assistência Social

A compreensão do território de Aimorés exige sua inserção na dinâmica histórica e socioespacial mais ampla do Vale do Rio Doce. Durante o período colonial, a região foi denominada “sertão do Rio Doce”, correspondendo a extensa área de Mata Atlântica que separava a região mineradora central de Minas Gerais do litoral do Espírito Santo, Rio de Janeiro e Bahia. Tratava-se de um território estratégico e, simultaneamente, interditado pela Coroa portuguesa, que impunha restrições à ocupação e à navegação do rio Doce como forma de evitar o contrabando do ouro e dificultar invasões estrangeiras (Espindola, 2008).

O rio Doce constituiu-se como eixo geográfico estruturador da região. Diferentemente de outros cursos d’água que não penetravam profundamente no interior mineiro, ele configurava-se como via natural de penetração territorial, conectando o sertão ao litoral. A autorização para sua navegação, consolidada no início do século XIX, representou inflexão significativa na política colonial, inaugurando nova fase de ocupação e militarização da região, especialmente com a criação das Divisões Militares do Rio Doce (Espindola, 2008; Espindola, 2007). A partir desse momento, o território deixa de ser apenas barreira geográfica e passa a ser concebido como fronteira econômica a ser incorporada à dinâmica produtiva colonial e, posteriormente, nacional.

Originalmente, a área que hoje corresponde ao município de Aimorés era habitada por povos indígenas, especialmente grupos botocudos, cuja presença foi sistematicamente invisibilizada e violentamente confrontada durante o processo de colonização por todo Vale do Rio Doce, conforme aponta Marinato (2007).

O vale do rio Doce era um amplo reduto natural de tribos indígenas consideradas “arredias” ao contato. Era um território originalmente povoado por numerosos grupos, alguns deles rivais, marcado por delimitações imaginárias, mas claramente definidas na linguagem do xamanismo e do universo sociossimbólico nativo. Com o avanço decisivo do colonizador, houve uma progressiva desestruturação desse território e interferência nas relações nativas, o que contribuiu para exasperar conflitos internos e redefinir a lógica das associações e identidades indígenas. Guerras internas entre os grupos indígenas e destes com o colonizador

inflamaram-se ainda mais, e os interesses explicitaram-se: aqueles, com o objetivo de manter seu espaço vital, ou visceral; estes, com o propósito de agregar o território à economia colonial (Marinato, 2007, p.21).

A exploração sistemática da Mata Atlântica, associada à expansão das frentes agropecuárias, ocorreu de forma violenta e esteve acompanhada do extermínio dos povos indígenas classificados à época como “botocudos”, que resistiam à invasão de seus territórios. Para Ailton Krenak, esse processo configurou um verdadeiro genocídio indígena, cujas marcas persistem na história regional.

Durante trezentos anos, a região leste do Estado de Minas Gerais não podia ser devassada. A Coroa portuguesa impedia a passagem direta da região das minas até o litoral, para evitar o contrabando de ouro e diamantes. Criou-se, assim, o chamado “sertão do leste”. Com o esgotamento das minas, no fim do século XVIII, tornou-se indispensável derrubar e explorar a Mata Atlântica e exterminar os chamados índios “botocudos”, que enfrentavam os colonizadores. Houve, portanto, o genocídio dos índios. Atualmente, as comunidades indígenas estão renascendo e se fortalecendo, exigem respeito pela sua identidade étnica e o atendimento de suas necessidades (Coelho; Krenak, 2009, p 193).

Nesse sentido, Ailton Krenak aprofunda a compreensão desse processo ao evidenciar que a política de ocupação do Vale do Rio Doce esteve sustentada por ações sistemáticas de guerra e extermínio institucionalizado, especialmente após a declaração oficial de 1808. As populações indígenas, genericamente denominadas “botocudas”, foram progressivamente desarticuladas, dispersas e forçadas a deslocamentos para diferentes vales e regiões limítrofes. A fragmentação territorial e social produziu modos de existência marcados pelo medo, pela invisibilidade e pela resistência cotidiana. Ainda que iniciativas pontuais, como a atuação de Guido Thomaz Marlière, tenham buscado mitigar os efeitos dessa violência, tratou-se de esforços isolados diante de uma lógica colonial orientada pela incorporação forçada do território à economia nacional. Assim, a formação histórica de Aimorés e de todo o Vale do Rio Doce revela-se indissociável de um processo de dominação que articulou exploração econômica, destruição ambiental e negação dos direitos e da existência dos povos originários, cujas consequências estruturais seguem incidindo sobre as dinâmicas sociais contemporâneas (Coelho; Krenak, 2009).

Nela, há cem anos, no meio de um acampamento “Botocudo”, baixaram alguns homens, remanescentes das campanhas do francês Guido Thomaz Marlière, um jacobino que defendeu minha gente. Marlière teve contato com aqueles guerreiros que conseguiam se articular, fechar os caminhos e dar uma surra nos brancos, desmantelados e sem coesão. Nessa ocasião, os “Botocudo” estavam

desbaratados, jogados nos pés-deserra. Muitos foram para o vale do Rio São Francisco, outros foram para o Rio São Mateus, e outros se refugiaram para o lado do vale do Rio Mucuri. Havia poucos assentamentos, pois os “Botocudo” dominavam poucos lugares. Ficavam escondidos, parecendo uma manada de gente assustada. Quando entrou em contato com os “botocudos”, Marlière tentou rearticular um pedaço de gente dizimada, tentando concertar uma política lançada com a declaração de guerra de extermínio, assinada pelo príncipe regente, em 1808. Essa caçada brutal aos “Botocudo” durou duas décadas. Nesse período, chamava-se de “Botocudo” todo ajuntamento de índios, principalmente os apanhados nas matas do Rio Doce, ou até o Espírito Santo (Coelho; Krenak, 2009, p. 194).

Assim, consolida-se o início do processo de ocupação do Vale do Rio Doce e, em particular, do território que viria a constituir o município de Aimorés, marcado pela ocupação não indígena, pela abertura forçada de caminhos e pela incorporação da região às dinâmicas econômicas coloniais e pós-coloniais, em um movimento historicamente sustentado pela expropriação territorial, pela violência institucionalizada e pela marginalização dos povos originários.

Segundo Paula (1993) os registros históricos apontam que os primeiros posseiros foram os irmãos João e Luís de Aguiar, acompanhados de um cunhado, Inácio Mançores, oriundos da região de Paraíba do Sul, no estado do Rio de Janeiro. Esses pioneiros chegaram inicialmente à propriedade do Tenente Francisco Ferreira da Silva, situada no então município de Manhauçu, e, a partir dali, avançaram pelas cabeceiras do rio Pocrane, no atual município de Ipanema, seguindo seu curso até alcançar o rio Manhauçu e, posteriormente, a confluência com o rio Doce.

Posteriormente, aqueles desbravadores desceram pelas margens do Manhauçu, chegando à sua foz, no rio Doce, onde acabaram por se estabelecer definitivamente, à sua margem esquerda, por onde hoje passam os trilhos da Companhia Vale do Rio Doce. A convite daqueles pioneiros, para cá vieram os primeiros exploradores do garimpo. Buscavam riqueza rápida através das pedras preciosas e do ouro. Se fossem agricultores não teriam vindo para cá, pois seus Estados de origem, Espírito Santo e Rio de Janeiro, distribuíam lotes de terras férteis a quem quisesse. Só por volta de 1870 vieram para este município os primeiros desbravadores, com o propósito de implantar o progresso através da agricultura e da pecuária. A criação de gado era difícil por falta de estradas através do Espírito Santo e por causa do incipiente mercado consumidor. A agricultura aqui encontrou terras fertilíssimas, com abundância de chuvas, mas com deficiência no escoamento para mercados consumidores mais distantes (Paula, 1993, p. 13-14).

A penetração do colonizador europeu no território ocorreu de forma tardia e conflituosa, impulsionada pela necessidade de expansão das frentes econômicas e pela busca de novas rotas de circulação e comércio. Nesse contexto, o Rio Doce assumiu papel

central como eixo estruturador do território, funcionando simultaneamente como via de acesso, meio de subsistência e elemento organizador do espaço social (Espindola, 2008).

A formação do núcleo urbano de Aimorés está diretamente relacionada à navegação fluvial e ao surgimento de pontos de apoio ao longo do Rio Doce. Inicialmente conhecido como Porto de Aimorés, o local consolidou-se como entreposto comercial, favorecendo o escoamento da produção agrícola e a circulação de mercadorias e pessoas. Segundo Antônio Tavares de Paula, esse processo de ocupação não se deu de forma linear ou harmoniosa, mas foi marcado por disputas territoriais, precariedade das condições de vida e forte dependência das dinâmicas naturais do rio, especialmente no que se refere às cheias e vazantes.

Ao longo do século XIX, a economia regional estruturou-se a partir da exploração madeireira, agricultura itinerante e pecuária extensiva, seguindo padrão comum do Vale do Rio Doce. Conforme sintetiza Vilarino (2015), predominavam modalidades exploratórias de uso da terra, combinando trabalho assalariado e meação, com sucessivos ciclos de esgotamento do solo. Tal modelo consolidou forma específica de territorialização baseada na apropriação extensiva de recursos naturais e na fragilidade das relações de trabalho. Segundo Vilarino (2015):

O autor apresenta um breve histórico da ocupação e da utilização das terras, que seguem o padrão comum do Vale do Rio Doce: exploração da madeira, agricultura itinerante, esgotamento dos solos, introdução e incremento da pecuária; tanto a atividade agrícola como a pecuária com caráter exploratório, determinando modalidades diversas de relações entre proprietários e trabalhadores, como trabalho assalariado (comum na pecuária) e meação (comum na agricultura) (Vilarino, 2015, p. 55-56).

Com o avanço da colonização e a progressiva interiorização do desenvolvimento econômico, Aimorés passou a desempenhar papel relevante na economia regional, sobretudo a partir do fortalecimento da agricultura, da pecuária e, posteriormente, da exploração madeireira. Essas atividades contribuíram para a fixação populacional, ao mesmo tempo em que produziram profundas transformações ambientais e sociais, cujos impactos ainda se fazem presentes no território. A exploração intensiva dos recursos naturais, sem planejamento adequado, favoreceu processos de degradação ambiental e aprofundou desigualdades sociais, configurando um padrão de desenvolvimento excludente.

A elevação de Aimorés à condição de município representou um marco importante em sua trajetória histórica, pois simbolizou o reconhecimento político-administrativo de sua relevância regional. No entanto, conforme destaca Paula (1993), a institucionalização do município não significou, automaticamente, a superação dos desafios estruturais herdados de seu processo de formação. Ao contrário, a consolidação administrativa ocorreu em meio a limitações econômicas, carência de infraestrutura e dificuldades na oferta de serviços públicos, especialmente para as populações mais vulneráveis.

Ao longo do século XX, o município experimentou ciclos de crescimento e estagnação, fortemente influenciados pelas transformações econômicas nacionais e regionais. A construção de rodovias, a redução da importância da navegação fluvial e as mudanças no modelo produtivo impactaram diretamente a dinâmica territorial de Aimorés, redefinindo fluxos populacionais e reconfigurando o espaço urbano. Esses processos contribuíram para a formação de desigualdades intraurbanas e para a emergência de expressões contemporâneas da questão social, como a precarização do trabalho, a informalidade e as situações de vulnerabilidade extrema.

A ocupação do Vale do Rio Doce intensificou-se ao longo do século XX, quando a região deixou de ser fronteira florestal para se tornar espaço de exploração econômica sistemática, marcada pela agricultura, pecuária, mineração e, posteriormente, pela implantação de grandes projetos de investimento (Espindola, 2015).

Acompanhando o processo que aconteceu na região, a história de Aimorés, conforme sistematizada por Paula (1993), revela que o território municipal é produto de um conjunto de determinações históricas que articulam exploração econômica, relações de poder e processos de exclusão social. Compreender essa trajetória é fundamental para a análise das Políticas Públicas no município, uma vez que as respostas institucionais às demandas sociais não podem ser dissociadas das condições históricas que moldaram o território e as formas de sociabilidade nele existentes.

Nesse contexto, a ferrovia Vitória–Minas, construída para escoamento da produção mineral, desempenhou papel estruturante na integração do território ao circuito nacional e internacional de capitais. O eixo ferroviário consolidou um padrão de desenvolvimento vinculado à lógica extrativa e à articulação com mercados externos, redefinindo fluxos populacionais, redes urbanas e hierarquias regionais. O Vale do Rio Doce, que antes

figurava como “fronteira aberta”, passa a ser territorializado pelo capital industrial e minerador (Espindola, 2015).

A dinâmica regional também esteve profundamente vinculada ao rio Doce enquanto elemento estruturador da economia nacional. Estudos históricos indicam que o rio desempenhou papel relevante na integração econômica do interior mineiro, funcionando como via de circulação de mercadorias, pessoas e interesses geopolíticos, inclusive envolvendo disputas entre interesses nacionais e estrangeiros no século XIX. Essa centralidade reforça a compreensão do território não apenas como delimitação administrativa, mas como construção histórica atravessada por relações de poder e disputas socioambientais (Espindola, 2015a).

No século XX, especialmente a partir da década de 1960, a região experimentou nova reconfiguração territorial com a intensificação da industrialização e da mineração, marcando o fim da chamada “frente pioneira” e inaugurando um período caracterizado por grandes investimentos de capital e impactos socioambientais acumulativos. Esse processo produziu crescimento demográfico acelerado seguido de declínio relativo, revelando a dependência da região em relação a ciclos econômicos específicos (Espindola, 2015).

No caso específico de Aimorés, a implantação da Usina Hidrelétrica de Aimorés representa marco contemporâneo de reestruturação territorial. A construção do empreendimento implicou processos de desterritorialização, deslocamentos compulsórios e reconfiguração das territorialidades locais, ultrapassando dimensões meramente físico-espaciais e atingindo dimensões simbólicas e afetivas da população. Assim, o território de Aimorés se inscreve em trajetória histórica marcada por sucessivas ondas de ocupação, exploração e reorganização socioespacial (Silva, Silva, 2012)

A análise do território municipal, portanto, não pode ser dissociada da condição histórica do Vale do Rio Doce enquanto fronteira de expansão, espaço de integração ferroviária, polo de grandes investimentos e palco de conflitos socioambientais. Aimorés emerge como expressão local de processos estruturais mais amplos, nos quais o território é continuamente produzido e reconfigurado pelas relações entre Estado, capital e população.

A compreensão da Política de Assistência Social no âmbito municipal exige, necessariamente, a análise do território em que essa política se materializa. Conforme

estabelece a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), o território não deve ser entendido apenas como espaço geográfico, mas como uma construção histórica, social, econômica e cultural, marcada por desigualdades, vulnerabilidades e dinâmicas próprias que incidem diretamente sobre as condições de vida da população. Nesse sentido, a caracterização do município de Aimorés/MG constitui elemento central para a análise da organização, da cobertura e dos desafios da política de Assistência Social local.

Localizado na mesorregião do Vale do Rio Doce, no leste do estado de Minas Gerais, o município de Aimorés possui uma área territorial extensa, com aproximadamente 1.348,9 km², e uma densidade demográfica relativamente baixa, de cerca de 18,73 habitantes por quilômetro quadrado. De acordo com dados do Censo Demográfico de 2022, a população municipal era de 25.269 habitantes, com estimativa de crescimento para 26.212 pessoas em 2025, o que o enquadra, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como município de pequeno porte II. Essa configuração territorial, marcada pela dispersão populacional e pela presença de áreas rurais e distritos distantes da sede, impõe desafios significativos à universalização do acesso aos serviços socioassistenciais, exigindo estratégias de descentralização e organização territorial da oferta.

A caracterização do município de Aimorés requer a superação de uma leitura meramente descritiva dos indicadores sociais, situando-os no interior das determinações históricas que estruturam a sociabilidade capitalista. Os dados demográficos, econômicos e territoriais não expressam apenas condições locais, mas materializam, em escala municipal, a questão social em sua forma contemporânea. Assim, a análise do território é aqui realizada a partir de uma mediação teórico-crítica inspirada em Iamamoto (2008), Netto (2011), Castel (1998), Antunes (2018) e Dardot e Laval (2016), permitindo compreender o Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS) como parte de uma resposta estatal às contradições produzidas pela dinâmica do trabalho e pela reorganização neoliberal da sociedade.

A estrutura ocupacional reforça esse quadro. O salário médio mensal dos trabalhadores formais corresponde a 1,8 salários mínimos e apenas 4.284 pessoas encontram-se formalmente empregadas, enquanto 36,9% da população vive com renda per capita de até meio salário mínimo. Esses dados evidenciam que o trabalho não se constitui como eixo universal de integração social. Conforme Iamamoto (2008), a questão social

emerge das contradições inerentes à relação capital-trabalho, expressando-se na produção contínua de desigualdades e na incapacidade estrutural do mercado de absorver plenamente a força de trabalho. O caso municipal revela exatamente essa dinâmica: não se trata da ausência de trabalho, mas da existência de trabalho insuficiente para garantir proteção social.

A interpretação proposta por Antunes (2018) permite aprofundar essa leitura ao indicar que, no capitalismo contemporâneo, ocorre a expansão de formas degradadas de inserção laboral. O trabalhador permanece ativo, porém submetido a vínculos frágeis, intermitentes e mal remunerados, o que rompe a associação histórica entre trabalho e cidadania social. Dessa forma, a precarização não aparece apenas como exclusão, mas como inclusão subordinada. A realidade local, marcada por baixa formalização e renda reduzida, revela a presença dessa nova morfologia do trabalho, na qual a reprodução social depende simultaneamente da renda laboral precária e das Políticas Públicas.

Sob a ótica de Netto (2011), tal configuração corresponde à existência de uma superpopulação relativa, contingente estruturalmente produzido pela dinâmica da acumulação capitalista. Parte significativa dos sujeitos encontra-se em situação de instabilidade permanente, alternando entre ocupações temporárias, informalidade e dependência de benefícios sociais. Essa condição explica por que muitos usuários das políticas socioassistenciais não estão totalmente fora do mercado de trabalho, mas também não conseguem manter vínculos duradouros com ele. A presença de sujeitos em circulação constante entre domicílio, trabalho precário e espaços públicos constitui manifestação concreta dessa condição estrutural.

Dardot e Laval (2016) contribuem para compreender a dimensão subjetiva desse processo ao indicarem que o neoliberalismo não atua apenas como política econômica, mas como racionalidade social que transforma indivíduos em gestores de si mesmos. Nesse contexto, a precariedade tende a ser vivenciada como responsabilidade individual, e não como resultado das relações sociais. Em territórios como Aimorés, essa lógica se expressa na naturalização de trajetórias marcadas por instabilidade ocupacional e dependência de transferências públicas, dificultando a construção de respostas coletivas às vulnerabilidades.

A análise educacional reforça esse quadro. Embora haja elevada taxa de escolarização nas idades iniciais, observa-se redução de matrículas ao longo da trajetória educacional, indicando interrupções nos percursos institucionais e inserção precoce em trabalhos precários. Castel (1998) interpreta esse fenômeno como formação de zonas de vulnerabilidade, situadas entre a integração plena e a exclusão social. A fragilização simultânea dos suportes do trabalho, da escola e da família produz trajetórias marcadas pela instabilidade relacional, nas quais o pertencimento social torna-se incerto.

Outros elementos territoriais reforçam essa condição. O município apresenta elevada dependência de transferências públicas e parcela da população exposta a riscos socioambientais. A rua, nesse contexto, não se limita à ausência de moradia, mas constitui espaço de manifestação visível das contradições sociais. Ela expressa a ruptura parcial dos vínculos sociais produzida por um trabalho incapaz de assegurar reprodução social e por uma racionalidade que individualiza a responsabilidade pelas vulnerabilidades.

Nesse cenário, o SEAS assume papel estratégico na política de Assistência Social. Sua atuação não se restringe à busca ativa, mas consiste na mediação entre sujeitos em processo de desfiliação e a rede de proteção social. À luz de Iamamoto (2008), trata-se de intervenção sobre expressões concretas da exploração social; em Netto (2011), de atendimento à população excedente; em Castel (1998), de reconstrução de vínculos sociais; em Antunes (2018), de enfrentamento das consequências da precarização estrutural do trabalho; e, conforme Dardot e Laval (2016), de recomposição de referências coletivas em uma sociabilidade marcada pela responsabilização individual das vulnerabilidades.

A realidade de Aimorés evidencia um território em que a questão social não decorre apenas da ausência de trabalho, mas da forma contemporânea de sua inserção: instável, insuficiente, desprovida de garantias e marcada pela individualização das responsabilidades. A presença de *pessoas em situação de rua* ou em permanência prolongada em espaços públicos constitui manifestação concreta dessa permanência estrutural da desigualdade, que não se resolve por mecanismos conjunturais de inserção produtiva.

Um aspecto relevante na compreensão da dinâmica da população em situação de rua no município de Aimorés refere-se à composição territorial desse público.

Diferentemente de grandes centros urbanos, onde se observa maior presença de indivíduos com vínculos históricos rompidos com o próprio município, em Aimorés a ocorrência de *peessoas em situação de rua* com trajetória local permanente tende a ser relativamente reduzida.

Os registros institucionais do Serviço Especializado em Abordagem Social, bem como as observações acumuladas no cotidiano da política de Assistência Social, indicam que parte significativa das pessoas abordadas no território é composta por indivíduos em trânsito entre municípios e estados, popularmente conhecidos como “trecheiros”. Trata-se de sujeitos que percorrem diferentes cidades em busca de oportunidades temporárias de trabalho, apoio institucional, alimentação ou deslocamento para outros centros urbanos.

Essa dinâmica relaciona-se, em parte, à própria localização geográfica de Aimorés, município situado na divisa entre os estados de Minas Gerais e Espírito Santo e inserido em um corredor de circulação regional que conecta diferentes municípios do Vale do Rio Doce e do norte capixaba. Nesse contexto, a cidade torna-se ponto de passagem para sujeitos que vivenciam trajetórias marcadas por deslocamentos sucessivos, instabilidade laboral e vínculos sociais fragilizados.

Assim, a presença da população em situação de rua no território municipal não pode ser interpretada exclusivamente como resultado de processos locais de exclusão social, mas também como expressão de fluxos intermunicipais e interestaduais que atravessam o território e reconfiguram a forma como o fenômeno se manifesta em cidades de pequeno e médio porte.

Nesse cenário, o território não apenas abriga a questão social — ele a produz, na medida em que expressa as mediações locais de um padrão mais amplo de acumulação e exclusão. A Política Pública de Assistência Social, especialmente por meio do Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS), insere-se como resposta estatal às expressões mais agudas dessa realidade. Contudo, é necessário problematizar seus fundamentos: a Assistência Social, embora reconhecida como direito e estruturada sob princípios de universalidade e proteção, não se configura como instrumento de transformação estrutural das bases que produzem a desigualdade, mas como política que administra seus efeitos, garantindo proteção social não contributiva dentro dos limites da ordem vigente.

Assim, o SEAS atua como mediação entre precarização do trabalho, fragilização de vínculos e acesso a direitos, mas sua capacidade de reintegração social está condicionada pelas determinações estruturais que continuam a produzir a superpopulação relativa e a exclusão no território.

Nesse sentido, a atuação do Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS) em Aimorés não pode ser compreendida apenas como resposta administrativa a casos individuais. O SEAS opera em um território historicamente marcado por dinâmicas de expansão, exploração e reorganização socioespacial. A presença de *peessoas em situação de rua* deve ser interpretada como expressão contemporânea das contradições estruturais que atravessam o Vale do Rio Doce, onde processos de desenvolvimento econômico coexistem com desigualdades persistentes e fragilização das redes de proteção.

Assim, a análise do território de Aimorés revela não apenas sua espacialidade, mas as determinações históricas que condicionam a atuação do Estado local. O município emerge como expressão singular de processos estruturais mais amplos que atravessam o Vale do Rio Doce: expansão colonial, integração ferroviária, territorialização do capital minerador, produção energética e precarização contemporânea do trabalho. Compreender essa trajetória é condição fundamental para analisar a política de Assistência Social como resposta histórica às contradições inscritas no próprio território.

5.2 Estrutura organizacional, formas de funcionamento da equipe e ações

Este subcapítulo tem por finalidade examinar a estrutura organizacional, as formas de funcionamento da equipe e o conjunto de ações desenvolvidas pelo Serviço Especializado em Abordagem Social de Aimorés, tomando como base empírica os dados do Censo SUAS/CREAS referentes ao período de 2018 a 2022.

A análise parte da compreensão de que a materialidade institucional do serviço, expressa na composição das equipes, nos vínculos de trabalho, na organização das rotinas e nas estratégias de execução das abordagens, constitui dimensão central para entender não apenas o modo como a política é implementada, mas também os limites e as possibilidades concretas de sua efetividade no território.

Assim, mais do que descrever arranjos administrativos, busca-se interpretar a configuração organizacional do SEAS como mediação histórica da ação estatal diante das expressões da questão social, evidenciando como condições de trabalho, capacidade instalada e padrões de funcionamento influenciam diretamente o alcance, a continuidade e a qualidade das respostas socioassistenciais.

A oferta do Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS) no município de Aimorés teve início com a implantação do serviço em 2010, passando a constar nos registros oficiais do Censo SUAS a partir de 2011. Desde então, verifica-se que sua execução ocorre de forma institucionalmente vinculada ao CREAS, configurando-se como componente permanente da proteção social especial de média complexidade no território. Esse percurso evidencia a inserção do SEAS na estrutura operacional do equipamento especializado, por meio do qual se organizam as ações de abordagem, acompanhamento e articulação em rede voltadas às expressões mais agudas de vulnerabilidade e violação de direitos.

A leitura da Tabela 1, sistematiza as informações do Censo SUAS/CREAS entre 2018 e 2022, evidenciando que o Serviço Especializado em Abordagem Social foi ofertado de forma contínua por meio do CREAS ao longo de todo o período analisado, mantendo-se ativo no município desde sua implantação, ocorrida em 2011, conforme já apresentado nas seções anteriores. Entretanto, a mesma base de dados revela que, em todos os anos considerados, a execução do serviço ocorreu sem a constituição de equipe exclusiva, sendo o arranjo de recursos humanos permanentemente compartilhado com outros serviços da unidade. Esse dado, longe de representar apenas uma escolha administrativa local, deve ser interpretado como expressão concreta das formas pelas quais a política de proteção social especial se materializa sob condições de restrição estrutural de recursos, tensionando a relação entre normativas de oferta e condições reais de implementação.

Tabela 1 – Realização do Serviço Especializado em Abordagem Social no CREAS (2018-2022)

Ano	Execução do SEAS	Arranjo de equipe
2018	Sim	Sem equipe exclusiva
2019	Sim	Sem equipe exclusiva
2020	Sim	Sem equipe exclusiva
2021	Sim	Sem equipe exclusiva
2022	Sim	Sem equipe exclusiva

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos dados do Censo SUAS/CREAS (2018–2022).

Do ponto de vista teórico-crítico, tal configuração permite problematizar a distância entre o desenho normativo do SUAS, que pressupõe especialização, continuidade e capacidade técnica dedicada, e a materialidade da execução cotidiana dos serviços. A ausência de equipe exclusiva tende a produzir sobreposição de funções, fragmentação do tempo de trabalho e prioridades operativas orientadas pela urgência, o que pode repercutir na densidade e na continuidade das ações de abordagem no território. Para Silva (2015, p. 46):

As equipes são sempre em número reduzido e insuficiente para o crescente trabalho técnico-burocrático, que consome tempo considerável dos trabalhadores. Apesar da realidade de precárias condições de trabalho, número insuficiente e rotatividade, o concurso público não é realizado na Assistência Social.

Corroborando com este argumento, Couto (2011) afirma tratar-se de uma mediação típica das políticas sociais em contextos de subfinanciamento e racionalização gerencial, nos quais a ampliação formal de responsabilidades institucionais não é acompanhada pela correspondente ampliação de meios de trabalho.

A questão dos recursos humanos é um desafio para toda a administração pública, mas assume características específicas na Assistência Social, pela sua tradição de não-política, sustentada em estruturas institucionais improvisadas e reduzido investimento na formação de equipes profissionais permanentes e qualificadas para efetivar ações que rompam com a subalternidade que historicamente marcou o trabalho dessa área, a partir do conjunto de recursos (Couto, 2011, p. 264).

Nesse sentido, o compartilhamento permanente da equipe do SEAS com outros serviços do CREAS explicita uma tensão entre o plano normativo e a materialidade da oferta. Embora o serviço seja concebido como especializado, voltado à intervenção continuada junto à população em situação de rua, sua operacionalização ocorre por meio de equipe não exclusiva, que acumula funções em diferentes frentes da Proteção Social Especial. Essa configuração revela uma contradição: exige-se resposta qualificada a expressões complexas da questão social, tais como situação de rua, migração e violações de direitos, enquanto a estrutura organizacional é marcada pela sobrecarga e pela polivalência compulsória.

Assim, a especialização prevista nas normativas converte-se, na prática, em multifuncionalidade imposta pelas condições institucionais, indicando que os limites da

intervenção não decorrem apenas de escolhas técnicas locais, mas das formas historicamente constituídas de regulação estatal da questão social no interior da sociabilidade capitalista.

No que se refere à dimensão das atividades desenvolvidas, os dados do Censo SUAS do município indicam que, entre 2018 e 2022, o SEAS declarou realizar, de forma contínua, o conjunto integral de ações previstas no instrumento de monitoramento, sem variação ao longo do período. Entre essas atividades estão a identificação de situações de risco pessoal e social no território, o mapeamento de áreas e públicos prioritários, a escuta qualificada das(os) usuárias(os), a construção de vínculos, os encaminhamentos à rede de serviços, a articulação intersetorial, a elaboração de relatórios técnicos, ações de sensibilização, iniciativas de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e o registro sistemático dos atendimentos. A tabela 2 demonstra as respostas atribuídas pelo município a esta dimensão.

Tabela 2 – Atividades realizadas pelo SEAS, no período de 2018-2022

Respostas	2018	2019	2020	2021	2022
Identificação de situações de risco pessoal e social com direitos violados	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Conhecimento/mapeamento do território	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Informação, comunicação e defesa de direitos das(os) usuárias(os)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Escuta de usuárias(os)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Construção de vínculo entre a equipe de referência e usuárias(os)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Encaminhamento para a rede de serviços locais	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Articulação da rede de serviços socioassistenciais	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Articulação com os serviços de Políticas Públicas setoriais	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Articulação com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Elaboração de relatórios	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Ações de sensibilização para divulgação do trabalho realizado	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Ações para fortalecimento de vínculos familiares e comunitários	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Registro de atendimento e acompanhamento das(os) usuárias(os)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos dados do Censo SUAS/CREAS (2018–2022).

Conforme previsto pela Tipificação Nacional dos Serviço Socioassistenciais, o trabalho social essencial a execução do serviço, compreende:

Proteção social proativa; conhecimento do território; informação, comunicação e defesa de direitos; escuta; orientação e encaminhamentos sobre/para a rede de

serviços locais com resolutividade; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com os serviços de Políticas Públicas setoriais; articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos; geoprocessamento e georeferenciamento de informações; elaboração de relatórios (Brasil, 2009, p. 32).

Em termos analíticos, o padrão de respostas registrado no questionário censitário indica aderência formal às diretrizes normativas do Serviço Especializado em Abordagem Social, conforme estabelecido na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Contudo, a própria natureza do instrumento impõe limites significativos à interpretação dos dados. O questionário capta a autodeclaração institucional da oferta, operando por meio de categorias previamente definidas e padronizadas, o que impede a mensuração da intensidade, da periodicidade e da qualidade concreta das atividades desenvolvidas no território.

Mais do que uma limitação técnica, esse formato expressa uma racionalidade específica de gestão pública, orientada pela padronização, pela quantificação e pelo monitoramento formal do cumprimento de metas. Nesse sentido, o instrumento não apenas registra a oferta, mas responde a uma lógica de regulação estatal que privilegia a conformidade normativa e a produção de indicadores como mecanismos de controle e legitimação da ação pública. Tal dinâmica pode ser compreendida no interior do movimento mais amplo de reorganização do Estado sob influência da racionalidade gerencial e fiscal, alinhada às exigências de governança do capitalismo contemporâneo.

Desse modo, a estabilidade das marcações deve ser interpretada como indicativo de alinhamento formal às normativas e aos dispositivos de monitoramento estatal, e não como evidência automática de homogeneidade operacional ou de efetividade substantiva do serviço. A apreensão da materialidade concreta do trabalho desenvolvido exige, portanto, a articulação desses registros administrativos com outras evidências empíricas capazes de revelar as mediações, tensões e limites presentes na prática cotidiana do SEAS no território.

Trata-se, portanto, de uma dimensão que não pode ser capturada por instrumentos padronizados de monitoramento, pois remete à qualidade social da oferta e à capacidade do serviço de produzir pertencimento institucional, sendo esta, condição indispensável para que sujeitos historicamente submetidos à desfiliação social reconheçam a Assistência Social como direito e não como favor. Nessa direção, para o Serviço Especializado de

Abordagem Social, cuja intervenção se dá junto a populações em situação de rua e em contextos de alta vulnerabilidade, a centralidade do encontro e da confiança estabelece o próprio fundamento operativo da proteção social, convertendo a abordagem de rua em mediação entre a totalidade das determinações estruturais da questão social e a possibilidade concreta de acesso ao sistema de garantias, ultrapassando a lógica residual e focalizada típica das respostas estatais sob racionalidade restritiva.

Tal dimensão pode ser melhor apreendida quando a participação dos usuários deixa de ser meramente formal e passa a constituir elemento efetivo do processo de proteção, permitindo que a política seja reconhecida pelos próprios sujeitos como espaço legítimo de acesso a direitos. É justamente nessa perspectiva que se insere a investigação desenvolvida por Yasbek *et. al.* (2019), ao analisar a percepção de usuários acerca dos serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social nos estados de São Paulo e Minas Gerais. Ao deslocar o olhar da oferta institucional para a experiência vivida pelos sujeitos, o estudo evidencia que a materialidade da política se expressa na forma como ela é apropriada socialmente, indicando que a construção de pertencimento e reconhecimento não decorre apenas da existência do serviço, mas do modo como o usuário participa e é garantido no interior das relações estabelecidas com a rede socioassistencial. Nesse sentido, a citação a seguir contribui para qualificar essa discussão ao explicitar como a experiência concreta no atendimento pode produzir uma compreensão ampliada da própria Política Pública por parte de seus destinatários:

Já em Minas Gerais, os participantes do grupo focal no CENTRO POP revelaram um forte sentimento de pertencimento com o serviço, destacando-se o vínculo com a equipe técnica, o acolhimento e o respeito com que são tratados (diferentemente do que expressam em relação à sociedade e/ou a outros serviços, como saúde. É importante destacar que os usuários do CENTRO POP, em ambos os estados, foram os que apresentaram uma noção mais completa e complexa da Política de Assistência Social (Yasbek *et. al.*, 2019, p. 218).

No que se refere à regularidade e à periodicidade da execução do Serviço Especializado em Abordagem Social, a análise integrada dos dados do Censo SUAS/CREAS (2018–2022) indica a existência de um padrão operacional estável tanto em relação à frequência semanal das ações quanto aos períodos do dia em que elas são realizadas. Ao longo de todo o intervalo analisado, a abordagem social ocorreu de forma sistemática em dois dias por semana, sem qualquer oscilação registrada. As medidas

estatísticas associadas a essa variável, confirmam a ausência de variação temporal, evidenciando um modelo de oferta regular e previsível sob o ponto de vista da agenda institucional, conforme se vê na tabela 3.

Tabela 3 – Dias por semana que a abordagem é realizada

Quantos dias por semana a abordagem social é realizada?					
Respostas	2018	2019	2020	2021	2022
Dias por semana	2	2	2	2	2
Sem frequência regular	0	0	0	0	0

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos dados do Censo SUAS/CREAS (2018–2022).

Essa estabilidade pode ser interpretada, em um primeiro nível, como expressão de organização do processo de trabalho e de definição de rotinas operacionais no interior do CREAS. Contudo, quando situada em perspectiva crítica e relacionada à extensão territorial, à heterogeneidade das áreas de maior vulnerabilidade e à dinâmica não linear das situações de rua e de desproteção social, tal padronização também pode revelar limites operacionais da capacidade de resposta do serviço. A fixação de apenas dois dias semanais para a realização das abordagens tende a subordinar a intervenção a um cronograma rígido, que nem sempre acompanha o ritmo real de emergência e agravamento das situações de violação de direitos no território.

Essa baixa disponibilidade de oferta do serviço, restrita a apenas dois dias semanais, pode estar relacionada à inexistência de equipe exclusiva para o Serviço Especializado em Abordagem Social. Ao compartilhar atribuições com outras frentes de trabalho desenvolvidas no interior do CREAS, como o PAEFI, o acompanhamento de medidas socioeducativas (MSE) em meio aberto, entre outras demandas da Proteção Social Especial, os profissionais acabam distribuindo seu tempo e sua força de trabalho entre múltiplas responsabilidades. Tal configuração tende a produzir uma diluição da centralidade da abordagem social, que passa a disputar espaço na agenda institucional com outras atribuições igualmente complexas e urgentes.

Além disso, a lógica de compartilhamento não se restringe aos recursos humanos, alcançando também a disponibilidade de veículos, equipamentos e demais insumos necessários à atuação territorial. A ausência de equipe específica, somada à utilização compartilhada de carros e recursos materiais, pode impor limites concretos à capacidade de deslocamento, à ampliação das áreas cobertas e à resposta imediata às situações

emergenciais. Em um município com características territoriais próprias, como Aimorés, marcado por áreas urbanas dispersas, distritos e circulação intermunicipal no contexto do Vale do Rio Doce, tais restrições operacionais impactam diretamente a efetividade da intervenção.

Nesse sentido, a padronização da oferta em dois dias fixos de abordagem não deve ser analisada apenas como escolha organizativa, mas como expressão das condições objetivas de trabalho disponíveis ao serviço. A dinâmica das situações de rua é marcada pela imprevisibilidade, pela mobilidade e pela intensificação de vulnerabilidades em determinados períodos, o que exige flexibilidade, monitoramento contínuo e presença territorial ampliada. Quando a estrutura institucional não acompanha essa dinâmica, corre-se o risco de produzir uma resposta parcial às demandas, limitando a capacidade do serviço de atuar de forma preventiva, protetiva e articulada com a rede socioassistencial e intersetorial.

De forma articulada a essa dimensão, os dados mostram que, em todo o período analisado, as ações de abordagem foram realizadas exclusivamente no período diurno, sem registros de atuação noturna ou em regime combinado (diurno/noturno). A invariabilidade desse arranjo temporal indica que a presença institucional do SEAS se concentra em uma faixa horária específica, definida mais por condições organizacionais e de jornada de trabalho do que necessariamente pela distribuição temporal das demandas sociais. A tabela 4 mostra que o serviço, além de funcionar 02 vezes na semana, atende no horário diurno, das 07h às 16h30.

Tabela 4 – Períodos do dia que costuma ser realizada a abordagem social

Respostas	2018	2019	2020	2021	2022
Diurno	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Noturno	Não	Não	Não	Não	Não
Ambos	Não	Não	Não	Não	Não

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos dados do Censo SUAS/CREAS (2018–2022).

Essa restrição temporal, apresentada pela tabela acima, pode produzir zonas de baixa cobertura protetiva, considerando que diversas situações críticas, em especial, aquelas relacionadas à população em situação de rua, uso abusivo de substâncias e violências interpessoais, tendem a se intensificar no período noturno. Assim, a análise da

periodicidade e dos períodos de execução da abordagem social reforça a necessidade de compreender o serviço não apenas como oferta formalmente existente, mas como prática territorial que precisa ser sensível às temporalidades concretas da reprodução da questão social no espaço urbano.

A dimensão das parcerias institucionais no âmbito do Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS) constitui elemento analítico central para compreender o grau de densidade intersetorial da intervenção socioassistencial e a forma concreta de articulação do Estado diante das expressões mais complexas da questão social. A leitura de dados referente ao período de 2018 a 2022 revela que, embora o serviço não tenha sido executado de forma exclusivamente interna à equipe do CREAS, o que pode indicar a existência de algum nível de cooperação externa, percebe-se que o arranjo de parcerias se mostra bastante restrito em diversidade e estabilidade.

Entre as múltiplas possibilidades de articulação observadas no CENSO SUAS, apenas dois tipos de parceiros aparecem de forma consistente ou recorrente, o que sinaliza uma rede de suporte com baixa capilaridade institucional. Tal configuração é particularmente relevante quando confrontada com as diretrizes do SUAS, que definem a intersectorialidade como princípio estruturante da Proteção Social Especial, indicando que a distância entre normatividade e materialização concreta das parcerias também expressa limites institucionais na resposta pública às situações de violação de direitos, conforme pode-se observar na tabela 5.

Tabela 5 – Parcerias institucionais do SEAS, no período de 2018 a 2022.

Respostas	2018	2019	2020	2021	2022
A Abordagem é realizada exclusivamente pela equipe do CREAS (siga para a próxima questão)	Não	Não	Não	Não	Não
Equipes de atenção básica de saúde	Não	Não	Não	Não	Não
Equipes de saúde mental	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Equipes de serviços de acolhimento	Não	Não	Não	Não	Não
Equipes do Centro POP	Não	Não	Não	Não	Não
Equipes de outras unidades públicas da rede socioassistencial	Não	Não	Não	Não	Não
Equipes de entidades da rede socioassistencial privada	Não	Não	Não	Não	Não
Integrantes de movimentos sociais	Não	Não	Não	Não	Não

Guarda municipal	Não	Não	Não	Não	Não
Polícia militar	Não	Não	Não	Não	Não
Equipes do sistema de justiça	Não	Não	Não	Não	Não
Órgão de garantia de defesa de direitos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Conselho tutelar (essa opção foi inserida a partir do questionário de 2020)			Não	Não	Não
Outros. Quais? _____	Não	Não	Não	Não	Não

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos dados do Censo SUAS/CREAS (2018–2022).

As respostas atribuídas a esta pergunta no CENSO SUAS permitem afirmar que a rede de apoio acionada pelo SEAS, no período analisado, apresenta baixa densidade relacional e limitada diversificação intersetorial. Do ponto de vista da Política Nacional de Assistência Social e das normativas do SUAS, a intersetorialidade constitui diretriz estruturante, especialmente na Proteção Social Especial, onde as demandas são complexas e multicausais. A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais define a Abordagem Social como serviço que deve operar em estreita articulação com outras Políticas Públicas e sistemas de garantia de direitos, justamente porque as situações de rua, desfiliação e violação de direitos extrapolam o escopo de uma única política. Assim, quando os dados revelam baixa variedade de parcerias, o que se evidencia não é apenas uma característica operacional, mas um limite concreto na materialização do princípio intersetorial.

Os registros mostram que a parceria com órgãos de garantia e defesa de direitos manteve-se presente de forma contínua entre 2018 e 2022, configurando o eixo institucional mais estável de articulação do SEAS. Essa permanência sugere que tais instâncias, como o Conselho Tutelar, Ministério Público, Defensoria e órgãos correlatos, operam como núcleo obrigatório de acionamento institucional nas situações de violação de direitos. Diferentemente de outras parcerias que dependem de pactuação técnica e disponibilidade operacional, os órgãos de defesa de direitos atuam por imperativo legal, o que lhes confere maior estabilidade de funcionamento, mesmo em contextos adversos. Em termos de teoria do Estado, pode-se afirmar que tais órgãos compõem o núcleo jurídico-institucional de regulação da questão social, operando como instâncias formais de reconhecimento e exigibilidade de direitos, ainda que também submetidas a limites estruturais de capacidade e alcance.

Em contraste, a parceria com equipes de saúde mental, registrada entre 2018 e 2020, deixa de aparecer a partir de 2021, configurando uma descontinuidade intersetorial relevante. Essa ruptura não deve ser interpretada de forma imediatista ou causal direta, mas pode ser analisada à luz do contexto sanitário e institucional do período.

A pandemia da COVID-19 constitui hipótese explicativa plausível para essa inflexão, na medida em que produziu profundas reorganizações nos serviços de saúde, inclusive na rede de atenção psicossocial. Estudos e análises institucionais indicam que, entre 2020 e 2022, houve redução de atendimentos presenciais, priorização de urgências clínicas, reconfiguração de fluxos de trabalho e sobrecarga das equipes, o que tende a impactar negativamente iniciativas que dependem de articulação territorial continuada.

Sob esse prisma, a descontinuidade da parceria com a saúde mental pode estar associada ao reordenamento emergencial dos serviços de saúde durante a pandemia, que restringiu a capacidade de cooperação intersetorial em ações de campo e acompanhamento compartilhado. A literatura recente sobre o SUAS no contexto pandêmico aponta que a Assistência Social absorveu novas demandas, porém frequentemente em condição de sobrecarga e com fragilização das articulações intersetoriais.

Sposati (2020) e Yazbek *et. al* (2021) destacam que a pandemia aprofundou assimetrias entre Políticas Públicas e reforçou o papel da Assistência Social como política de retaguarda, acionada para mitigar efeitos sociais da crise, nem sempre acompanhada de integração efetiva com outras áreas.

Metodologicamente, contudo, é necessário explicitar o limite interpretativo do dado disponível. O instrumento censitário registra a existência ou não de parceria declarada, mas não captura os motivos de sua manutenção ou interrupção. Portanto, não é possível afirmar causalidade direta entre pandemia e descontinuidade da parceria; trata-se de hipótese contextual plausível, sustentada por coerência teórica e empírica mais ampla, que demanda triangulação com dados qualitativos, documentos de gestão e entrevistas com equipes. Tal cautela metodológica é fundamental para evitar inferências indevidas e assegurar rigor analítico.

Outro aspecto relevante é a ausência sistemática de parcerias registradas com atenção básica de saúde, serviços de acolhimento, Centro POP, outras unidades da rede socioassistencial (públicas ou privadas), movimentos sociais, guarda municipal, polícia

militar e sistema de justiça. Essa ausência não deve ser lida automaticamente como inexistência absoluta de contatos, mas indica que tais articulações não se configuraram como parcerias institucionais estruturadas ou reconhecidas no registro oficial. Em termos de análise, isso sugere baixa densidade de rede e reduzida capilaridade intersetorial da Abordagem Social no período.

À luz da teoria social crítica, essa limitação pode ser interpretada como expressão das contradições do Estado social em contexto de restrição fiscal e fragmentação de Políticas Públicas. A intersetorialidade, embora afirmada como princípio normativo, esbarra em estruturas administrativas segmentadas, disputas de competência, escassez de recursos e diferentes racionalidades institucionais. O resultado é uma rede que opera de forma parcial e desigual, reproduzindo, no plano institucional, a própria fragmentação da resposta estatal à questão social.

É preciso considerar que as políticas sociais não são pensadas de forma intersetorial e a gestão pública ainda encontra dificuldades para instituir uma ação assentada na intersetorialidade entre as áreas de atuação diante das complexas questões que afetam os cotidianos de vida dos cidadãos. Alguns fatores podem estar relacionados a este cenário, no caso da Assistência Social, talvez ainda persistam marcas históricas do assistencialismo e da política de troca de favores que resistem à uma institucionalidade pública do campo de atuação do SUAS, gerando demandas equivocadas por parte dos outros agentes públicos, inclusive das demais políticas setoriais (Yasbek *et. al*, 2019, p. 202).

Desse modo, os dados de parcerias do SEAS revelam não apenas um padrão técnico de articulação, mas um indicador da forma concreta como o Estado responde, seja de modo seletivo, desigual e/ou contraditório, às expressões mais agudas da desproteção social. A presença estável dos órgãos de defesa de direitos e a oscilação das parcerias com a saúde mental sintetizam essa dinâmica: entre a obrigatoriedade jurídico-institucional e a contingência operacional, a intersetorialidade se realiza de modo parcial, tensionada pelos limites estruturais da Política Pública na sociabilidade capitalista contemporânea.

Na sequência da análise das condições de funcionamento do Serviço Especializado em Abordagem Social, a dimensão referente à definição das áreas de realização das abordagens introduz um elemento central para compreender o modo como o território é operacionalizado no processo de trabalho.

A partir de 2020 (quando essa variável passa a constar no questionário do Censo SUAS), observa-se que a delimitação das áreas de atuação do SEAS passa a se apoiar

em três critérios principais, conforme tabela 6: o conhecimento prévio acumulado pelos técnicos do serviço, os diagnósticos socioterritoriais produzidos pelo órgão gestor da Assistência Social e as demandas provenientes de órgãos de defesa de direitos, denúncias institucionais e solicitações da população. Esse arranjo indica que a territorialização da abordagem resulta da combinação entre experiência profissional, planejamento central e acionamentos externos, compondo uma lógica de definição espacial que articula saber técnico e fluxos institucionais de demanda. A Tabela 6 apresenta as formas de definição das áreas de atuação do SEAS de Aimorés, no período de 2020 a 2022.

Tabela 6 – Formas de definição das áreas de atuação do SEAS (2020-2022)

Critério	2020	2021	2022
Conhecimento técnico	Sim	Sim	Sim
Diagnóstico do órgão gestor	Sim	Sim	Sim
Diagnóstico da equipe	Não	Não	Não
Demandas/denúncias	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir do Censo SUAS/CREAS (2020–2022).

Por outro lado, os dados do período de 2020 a 2022 não registram a elaboração de diagnósticos socioterritoriais produzidos diretamente pela equipe executora do SEAS. Tal ausência não deve ser interpretada apenas como lacuna técnica ou fragilidade organizacional, mas situada no interior da própria lógica de implementação da política socioassistencial. A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais estabelece parâmetros e diretrizes uniformes para todo o território nacional, operando com uma matriz normativa comum aplicada a realidades profundamente heterogêneas.

Nesse sentido, a adoção de referências diagnósticas externas ou previamente consolidadas revela uma forma de planejamento que privilegia o alinhamento à arquitetura normativa nacional, muitas vezes reproduzindo a mesma perspectiva de intervenção para territórios com dinâmicas sociais distintas. A inexistência de diagnósticos próprios pode, portanto, expressar a tensão entre padronização institucional e singularidade territorial: contradição previsível quando uma política estruturada sob parâmetros gerais é operacionalizada em contextos marcados por especificidades socioeconômicas, demográficas e históricas diversas.

Assim, mais do que dependência de insumos gerenciais, evidencia-se o desafio estrutural de articular normatividade nacional e produção local de conhecimento, condição

indispensável para que a intervenção ultrapasse a aplicação formal de diretrizes e se aproxime das determinações concretas que configuram a situação de rua no território de Aimorés.

É preciso assegurar períodos para que as equipes façam pesquisas, estudem, avaliem os dados e informações sobre o território, elaborem estratégias de implementação do planejamento, bem como monitorem seu andamento. A partir do exposto, compreende-se que as demandas espontâneas alimentam o direcionamento das ações do PAIF. No entanto, não podem se configurar como única fonte de análise do território. Dessa forma, é relevante que a equipe atente para a necessidade de planejar e organizar o Serviço a partir também de outras fontes como a busca ativa, os dados da vigilância social. Nesse sentido, a equipe deverá buscar compatibilizar o tempo destinado às demandas espontâneas com o tempo para desenvolver outras estratégias de atendimento focadas no trabalho preventivo, até como uma forma de romper o ciclo do atendimento reativo (Brasil, 2012, p. 87-88).

Sob uma perspectiva teórico-crítica, esse achado tensiona a compreensão do território como categoria estratégica no SUAS, entendido não apenas como recorte espacial de intervenção, mas como totalidade social concreta, atravessada por relações de classe, desigualdades e formas específicas de manifestação da questão social. Quando a equipe executora não participa de modo sistemático da produção de diagnósticos próprios, há o risco de que a intervenção territorial se torne mais reativa do que prospectiva, mais orientada por denúncias e encaminhamentos do que por leitura estruturada das dinâmicas locais. Isso pode impactar a capacidade de antecipação de riscos, de identificação de padrões emergentes e de construção de estratégias preventivas, restringindo o potencial do SEAS como dispositivo de leitura crítica e intervenção qualificada no território.

Quanto aos trabalhadores, o diagnóstico socioterritorial poderá apontar como se caracteriza o território de atuação do serviço, como é distribuída a presença/ausência das ofertas de proteção social, como se dá a equação entre demanda e oferta socioassistencial e em que medida a incompletude/completude entre as políticas sociais se manifesta. O diagnóstico socioterritorial abre um leque de evidências, indicadores da realidade, que podem servir de parâmetros para se olhar as particularidades do território de atuação e, ao mesmo tempo, compreender os desafios a serem enfrentados frente à realidade da cidade (Brasil, 2015, p. 42).

Portanto, o diagnóstico socioterritorial pode ser compreendido como uma ferramenta estratégica para aproximar o trabalho social das pessoas que vivem no território. Por meio dele, torna-se possível conhecer de maneira mais aprofundada as dinâmicas locais a partir da perspectiva dos próprios usuários desta Política Pública, ao mesmo tempo em que se estimulam reflexões coletivas sobre o tipo de cidade ou de lugar que se pretende construir, favorecendo condições de vida mais dignas e seguras.

No que se refere à proteção integral de crianças e adolescentes em situação de rua desacompanhados (dimensão incluída a partir do Censo Suas de 2020) os dados da tabela 7 indicam que, no período de 2020 a 2022, o Serviço Especializado em Abordagem Social declarou adotar de forma consistente um conjunto de procedimentos alinhados às diretrizes normativas da proteção integral e da atuação em rede. Consta o acionamento sistemático do Conselho Tutelar, a realização de avaliação de riscos a que a criança ou o adolescente está submetido, a identificação da família de origem em articulação com esse órgão, a análise de possibilidades de retorno seguro à convivência familiar e comunitária, bem como a utilização de metodologia específica de abordagem social voltada a esse público, com construção de alternativas processuais e graduais que priorizam a saída das ruas sem recorrer automaticamente ao acolhimento compulsório. Também se verifica a articulação com atores do Sistema de Garantia de Direitos e com o sistema de justiça para aplicação de medidas protetivas e demais encaminhamentos necessários. Esse conjunto de respostas indica aderência formal ao paradigma da proteção integral e à lógica intersetorial preconizada pelas normativas socioassistenciais e de defesa de direitos, conforme podemos observar na Tabela 7.

Tabela 7 – Atuação do SEAS junto a crianças e adolescentes em situação de rua (2020-2022)

Respostas	2020	2021	2022
Aciona o Conselho Tutelar.	Sim	Sim	Sim
Avalia os riscos que a criança ou o adolescente estão submetidos	Sim	Sim	Sim
Realiza, em articulação com o Conselho Tutelar, a identificação da família de origem, avaliando as possibilidades de retorno seguro para convivência familiar e comunitária.	Sim	Sim	Sim
Utiliza metodologia específica para Abordagem Social de crianças e adolescentes, enquanto constrói alternativas processuais/gradativas para a saída das ruas, evitando o acolhimento compulsório	Sim	Sim	Sim
Articula com os atores que integram o Sistema de Garantia de Direitos para proteção e outros suportes necessários	Sim	Sim	Sim
Estabelece fluxo e articulações entre o Serviço Especializado em Abordagem Social e o Serviço de Acolhimento, com metodologia específica para criança e adolescente em situação de rua	Sim	Não	Não
Articula com sistema de justiça para aplicação de medida protetiva e outros encaminhamentos necessários	Sim	Sim	Sim
NÃO atendeu crianças/adolescentes em situação de rua desacompanhados dos responsáveis.	Não	Não	Não
Outra. Informe qual: _____	Não	Não	Não

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir do Censo Suas/CREAS (2020-2022)

Os direitos de crianças e adolescentes são assegurados por meio de uma rede de proteção intersetorial composta pelas políticas de Saúde, Educação, Assistência Social, Segurança Pública e Justiça, configurando o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA). Esse sistema organiza-se a partir da atuação articulada entre órgãos governamentais e entidades da sociedade civil, em diferentes níveis federativos, voltada à promoção, defesa e proteção desse público, bem como à coordenação e gestão das ações necessárias à efetivação de seus direitos.

As linhas de ação da política de atendimento, segundo o artigo 87 do ECA, definem as mudanças de concepção da situação irregular, destinada a uma minoridade particular, para o paradigma da proteção integral abrangendo todas as crianças e adolescentes. Estas compreendem: as políticas sociais básicas consideradas direitos do cidadão e dever do Estado, tais como saúde, educação, trabalho, habitação, lazer, segurança, dentre outras; política de Assistência Social, voltada para aqueles que dela necessitem independentes de contribuição à Seguridade Social: serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão, proteção especial e defesa de direitos. Com a instituição do paradigma da proteção integral, crianças e adolescentes passam a ser considerados seres humanos em condição peculiar de desenvolvimento, sujeitos de direitos que devem ser prioridade absoluta da família, da sociedade e do Estado. Esta concepção implica mudanças nos métodos de intervenção, que não devem ser mais punitivos e corretivos como no Código de Menores, mas de respeito, sobretudo, às fases de desenvolvimento biopsicossocial das crianças e adolescentes (Carvalho, 2000, p. 189).

À luz da Nota Técnica do Município de São Paulo acerca da atuação da abordagem social com crianças e adolescentes em situação de rua (São Paulo, 2024), os resultados apresentados reafirmam que o Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS) constitui dispositivo estratégico para a materialização do paradigma da proteção integral no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. A consistência, entre 2020 e 2022, no acionamento do Conselho Tutelar, na avaliação de riscos, na identificação familiar, na construção de alternativas gradativas de saída das ruas e na articulação com o Sistema de Garantia de Direitos e o sistema de justiça demonstra aderência não apenas formal, mas operativa às diretrizes intersetoriais previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente. A Nota Técnica paulistana enfatiza que a abordagem social não deve produzir respostas higienistas ou meramente retiradas compulsórias do espaço público, mas sim intervenções continuadas, territorializadas e centradas no vínculo, perspectiva que converge com os dados observados, sobretudo na priorização do retorno seguro à convivência familiar e comunitária. Assim, o SEAS consolida-se como porta de entrada qualificada para a proteção especial de média complexidade, articulando rede, produzindo diagnóstico

situacional e mediando medidas protetivas, o que o posiciona como instrumento fundamental para a efetivação do princípio da prioridade absoluta e para a superação de práticas tutelar-corretivas historicamente dirigidas à infância pobre.

Todavia, a mesma base de dados revela um ponto de tensão relevante: a descontinuidade, a partir de 2021, do registro de fluxo e articulação formal entre o SEAS e o Serviço de Acolhimento institucional específico para crianças e adolescentes em situação de rua, procedimento que aparece registrado em 2020 e deixa de constar nos anos subsequentes. Ainda que os demais mecanismos de articulação permaneçam declarados, a fragilização desse elo específico sinaliza possível descontinuidade em um dos principais dispositivos de retaguarda protetiva para situações de maior gravidade. Considerando que a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e as normativas do SUAS enfatizam a necessidade de fluxos contínuos e pactuados entre abordagem, acolhimento e demais ofertas da rede, tal lacuna pode comprometer a integralidade do atendimento e a capacidade de resposta em casos que demandam proteção imediata e provisória fora do núcleo familiar.

Sob leitura crítica, essa evidência reforça que a proteção integral não se realiza apenas pela existência de protocolos e declarações de procedimento, mas depende da densidade concreta das conexões interinstitucionais e da estabilidade dos fluxos operacionais. Quando esses fluxos se tornam intermitentes ou informalizados, a rede tende a operar de modo fragmentado, deslocando para a equipe de abordagem uma sobrecarga decisória e operacional que extrapola suas atribuições típicas. O dado, portanto, não deve ser lido como falha pontual, mas como indicador de limites estruturais na articulação da proteção social especial, exigindo reordenamento da rede, pactuação de fluxos e fortalecimento institucional para assegurar, na prática, a primazia da proteção integral prevista no marco legal.

Embora a dimensão do financiamento não componha diretamente o conjunto de questões investigadas pelo Censo SUAS, sua análise torna-se indispensável para a compreensão das condições reais de materialização do Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS). Isso porque, diferentemente de outros serviços tipificados, não existe, no âmbito nacional, cofinanciamento específico destinado à sua execução. O repasse federal ocorre por meio do bloco de financiamento da Proteção Social Especial de

média e alta complexidade, dentro do qual o município, ao pactuar o plano de ação, pode incluir a abordagem social entre as ofertas executadas, mas compartilhando os mesmos recursos com serviços distintos, como PAEFI, medida socioeducativa em meio aberto e acolhimento institucional. Tal desenho financeiro dilui a previsibilidade orçamentária do serviço, submete sua continuidade às prioridades locais e produz elevada dependência do financiamento municipal para custeio de equipe, deslocamentos territoriais e ações continuadas no espaço público. No plano estadual, observa-se situação semelhante em Minas Gerais, onde também não há linha de cofinanciamento estruturada e permanente direcionada exclusivamente à abordagem social, reforçando o caráter residual do financiamento e evidenciando uma contradição entre a centralidade normativa atribuída ao serviço na proteção de populações em situação de rua e a ausência de garantia material correspondente para sua execução.

O (des)financiamento do SUAS, demarcado por expressiva redução e inconstância do financiamento federal e estadual, transfere a responsabilidade para o ente municipal, em específico os de menor porte. O resultado é a fragilidade na prestação dos serviços, que afeta diretamente os cidadãos usuários, com a redução da cobertura dos serviços socioassistenciais, em âmbito nacional (Sgorlon, Souza, Bello, 2022, p. 12).

A análise dos dados do Censo SUAS do CREAS de Aimorés, referentes ao Serviço Especializado em Abordagem Social, no período considerado (2018 a 2022), permite concluir que a oferta do serviço no território estudado apresenta continuidade institucional, padrão de funcionamento regular e aderência declaratória às diretrizes normativas quanto às atividades desenvolvidas, aos procedimentos técnicos e às articulações intersetoriais previstas. Observa-se manutenção da execução do SEAS no âmbito do CREAS, definição relativamente estável de rotinas de abordagem, reconhecimento formal de múltiplas atribuições técnicas e presença de mecanismos de articulação com o Sistema de Garantia de Direitos e com a rede socioassistencial.

Entretanto, a mesma base empírica evidencia limites estruturais que tensionam a efetividade concreta da oferta, entre os quais se destacam a inexistência de equipe exclusiva, o compartilhamento permanente de recursos humanos com outros serviços, a restrição da periodicidade semanal e dos períodos do dia em que as abordagens são realizadas, a dependência de diagnósticos socioterritoriais externos e a descontinuidade ou fragilidade de fluxos formais com serviços estratégicos, especialmente em situações que

demandam respostas protetivas mais complexas. Esses elementos indicam que a conformidade normativa declarada convive com condicionantes operacionais que podem reduzir a densidade, a capilaridade territorial e a capacidade preventiva da intervenção.

Desse modo, a leitura conclusiva desta subseção sustenta que o SEAS, tal como captado pelo Censo SUAS, não deve ser compreendido apenas a partir de sua existência formal ou de seu escopo declarado de ações, mas a partir das condições materiais de sua organização e execução. Os achados reforçam que a Abordagem Social se configura como estratégia territorial de proteção social cuja potência interventiva depende da articulação entre capacidade institucional, organização do trabalho, produção de conhecimento sobre o território e solidez das conexões de rede. Sob perspectiva crítica, evidenciam-se as mediações e os limites estruturais que atravessam a política de proteção social especial, oferecendo base analítica para compreender o serviço como resposta necessária, porém condicionada, às expressões contemporâneas da questão social.

5.3 Quantidade e perfil de pessoas abordadas no período de referência.

Este subcapítulo propõe uma leitura crítico-interpretativa do Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS) desenvolvido no âmbito do CREAS do município de Aimorés, no recorte temporal de 2017 a 2024, tendo como base empírica os dados consolidados do Registro Mensal de Atendimento (RMA), Bloco IV, articulados à discussão analítica construída a partir dessa mesma base informacional. A análise parte dos registros referentes à quantidade e ao perfil das pessoas abordadas pela equipe, às situações identificadas pelo Serviço Especializado em Abordagem Social e ao volume de abordagens realizadas, compreendidos como indicadores institucionais da incidência da demanda social no território.

O tratamento analítico aqui desenvolvido não se restringe à descrição de tendências quantitativas ou à exposição de frequências registradas. Busca-se apreender tais dados como expressões historicamente determinadas de processos sociais mais amplos, inscritos nas contradições da sociabilidade capitalista e nas formas estatais de enfrentamento e gestão da questão social. Nessa perspectiva, os registros administrativos do SEAS são interpretados como mediações empíricas que revelam, simultaneamente,

padrões de vulnerabilidade, dinâmicas territoriais e limites estruturais da proteção social especial, permitindo tensionar a relação entre necessidades sociais concretas e capacidade institucional de resposta.

Parte-se de uma perspectiva teórico-crítica de matriz marxista, compreendendo a política de Assistência Social e, particularmente, o SEAS, como mediações estatais contraditórias no enfrentamento das expressões da desigualdade estrutural, da precarização do trabalho e da desfiliação social. Os registros administrativos analisados são tratados não como retratos neutros da realidade, mas como formas historicamente determinadas de inscrição institucional da demanda social, atravessadas por capacidades estatais, limites operacionais e seletividades próprias da Política Pública. Nesse sentido, os dados do período 2017–2024 são lidos como indicadores de processos sociais, territoriais e institucionais que extrapolam o nível local, ainda que nele se materializem de forma concreta.

Em continuidade à perspectiva delineada, a primeira dimensão examinada refere-se à quantidade e ao perfil das pessoas abordadas pela equipe do Serviço Especializado em Abordagem Social. Trata-se de um eixo empírico fundamental, pois permite apreender não apenas o volume de sujeitos alcançados pelo serviço, mas também sua distribuição por sexo e faixa etária, oferecendo elementos para compreender quem são os segmentos da população que se tornam visíveis à intervenção socioassistencial no espaço público. Essa dimensão, portanto, ultrapassa a função meramente descritiva e se configura como indicador da forma pela qual determinadas expressões da questão social se materializam no território e são captadas pelos dispositivos institucionais de abordagem.

A série histórica do período analisado revela variações significativas tanto no número de pessoas abordadas (K.1) quanto no volume de abordagens realizadas (L.1), conforme apresentado na Tabela 8 e na Gráfico 1. Observa-se que, após um patamar inicial relevante em 2017 (com 36 pessoas abordadas e 87 abordagens) verifica-se, em 2018, ausência total de registros (K.1=0; L.1=0), seguida de retomada em níveis reduzidos em 2019 e posterior recomposição progressiva entre 2020 e 2024, culminando com o maior valor da série em 2024, quando se registram 41 pessoas abordadas e 63 abordagens. Esse movimento não linear indica que a dinâmica dos registros deve ser interpretada à luz das

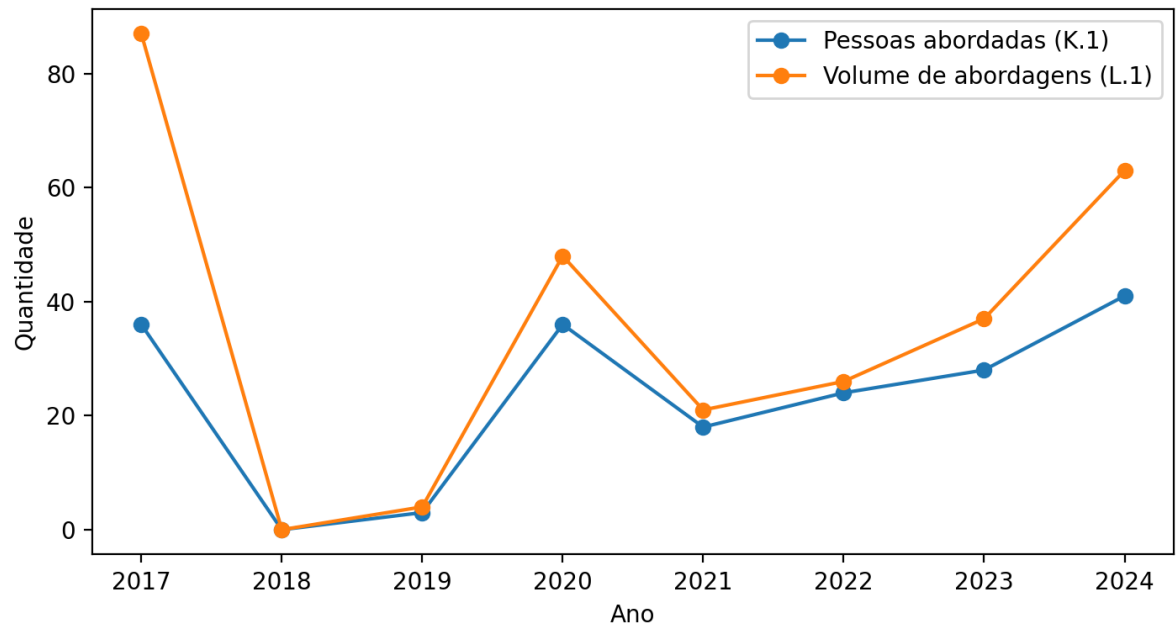
variações da capacidade institucional de execução e registro do serviço, e não como oscilação simples ou automática da demanda social.

Tabela 8 – Síntese anual de K.1 e L.1 do RMA/CREAS (Bloco IV, 2017-2024)

Ano	Pessoas abordadas (K.1)	Volume de abordagens (L.1)	Abordagens por pessoa (L.1/K.1)
2017	36	87	2,42
2018	0	0	
2019	3	4	1,33
2020	36	48	1,33
2021	18	21	1,17
2022	24	26	1,08
2023	28	37	1,32
2024	41	63	1,54

Fonte: RMA do CREAS de Aimorés/MG — Bloco IV (Seções K e L), 2017–2024.

Gráfico 1 – Evolução anual de pessoas abordadas (K.1) e volume de abordagens (L.1) realizadas pelo CREAS de Aimorés, a partir dos dados do RMA (2017-2024)



Fonte: RMA do CREAS de Aimorés/MG — Bloco IV (Seções K e L), 2017–2024.

A recomposição posterior entre 2020 e 2024, pode ser analisada a partir do aumento contínuo do número de pessoas abordadas e do volume de abordagens realizadas, fenômeno que acompanha a expansão da população em situação de rua em âmbito nacional, intensificada no período da pandemia de COVID-19.

O desemprego elevado é um dos principais motores do aumento da população de rua. Crises econômicas e recessões, a crise econômica que atingiu o país na última década, agravada pelos efeitos da pandemia de COVID - 19, teve um impacto devastador sobre as classes mais vulneráveis com um impacto do aumento em 38% o número de pessoas em situação de rua (Souza, Barros, 2025, p. 98).

O crescimento expressivo das abordagens não decorre apenas da ampliação da busca ativa dos serviços, mas sobretudo da maior presença de indivíduos em situação de vulnerabilidade nos espaços públicos. O elevado desemprego constitui um dos principais fatores estruturantes desse processo. As crises econômicas e recessões sucessivas que atingiram o país na última década, agravadas pelos efeitos socioeconômicos da pandemia, impactaram diretamente as camadas mais vulneráveis, produzindo aumento significativo da demanda pelos serviços de abordagem social.

Nesse contexto, observa-se que o aumento aproximado de 38% da população em situação de rua se reflete diretamente no crescimento do volume de abordagens realizadas pelas equipes, evidenciando não apenas maior capacidade operacional do serviço, mas principalmente a ampliação da demanda social decorrente do agravamento das condições materiais de vida.

A ausência de registros em 2018 não pode ser interpretada como inexistência de demanda social. Ao contrário, sob uma leitura crítica, ela indica descontinuidade institucional na oferta ou no registro do serviço, revelando a dependência da visibilidade estatística em relação à capacidade estatal de operacionalização e monitoramento. A demanda social não desaparece quando o Estado se retrai; apenas deixa de ser capturada pelos instrumentos oficiais. Tal hiato expressa a natureza não linear da presença estatal nos territórios, sujeita a contingências administrativas, rearranjos de equipe, prioridades de gestão e restrições orçamentárias.

A razão entre abordagens realizadas e pessoas abordadas (L.1/K.1) também revela dimensões relevantes da prática do SEAS. Em 2017, o índice de 2,42 abordagens por pessoa sugere acompanhamento reiterado e presença ativa no território. Nos anos subsequentes, o indicador oscila entre 1,08 e 1,54, indicando, em geral, menor intensidade média de acompanhamento por sujeito (Gráfico 1).

Essa redução relativa pode ser interpretada como resultado de restrições de capacidade institucional frente à persistência ou ampliação da demanda, produzindo

atendimentos mais pontuais e menos processuais, considerado traço compatível com contextos de sobrecarga e subfinanciamento das políticas sociais.

Desse modo, a evolução temporal das abordagens não expressa apenas variações de demanda, mas também, variações na capacidade institucional de resposta. A leitura crítica da série histórica permite identificar que a política social, longe de operar como sistema plenamente estável de proteção, realiza-se de forma intermitente e desigual, reproduzindo, em sua própria dinâmica, marcas da instabilidade estrutural que busca mitigar.

A relação entre o volume de abordagens (L.1) e o número de pessoas abordadas (K.1) permite apreender elementos da capacidade institucional do serviço. Em termos agregados, observa-se que o crescimento recente do número de pessoas abordadas não foi acompanhado, na mesma proporção, por crescimento da razão de abordagens por pessoa, o que sugere ampliação de cobertura com menor intensidade de acompanhamento individualizado (Gráfico 1).

Tal padrão pode ser interpretado como expressão de uma tensão estrutural entre universalização do acesso e profundidade da intervenção. Em contextos de recursos limitados, a ampliação do alcance tende a ocorrer mediante redução do tempo e da intensidade de acompanhamento por usuário, o que transforma a natureza do trabalho social desenvolvido. O SEAS, que normativamente pressupõe abordagem continuada, construção de vínculo e articulação em rede, pode ser pressionado a operar de modo mais emergencial e episódico. Nessa perspectiva, Nunes (2019), afirma que:

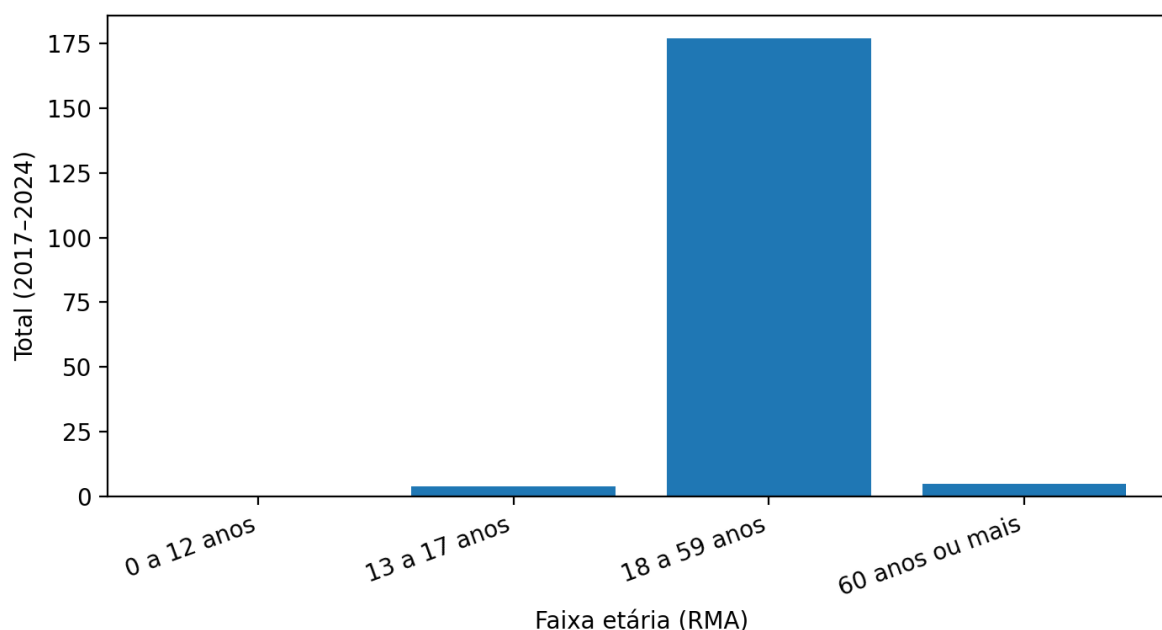
[...] o ponto de partida é o reconhecimento dos profundos limites de cobertura e abrangência das políticas sociais, ainda que apontadas para a direção universalizante pela Constituição Federal de 1988. Em relação à população em situação de rua os limites manifestam-se pelas “exigências formais” e entraves “burocráticos” somados a falta de articulação da rede socioassistencial, inadequação de alguns programas, a falta de habilidade e capacitação de servidores e serviços públicos, além do preconceito social (Nunes, 2019, p. 79).

Essa dinâmica traduz uma contradição central da política social sob o capitalismo: a ampliação formal da cobertura convive com a compressão material dos meios de intervenção. A proteção social especial passa a operar sob lógica de gestão da escassez, na qual a racionalidade administrativa seleciona, prioriza e encurta processos, produzindo respostas parciais frente a necessidades complexas. Segundo Behring e Boschetti (2007):

A tendência geral tem sido a de redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais – a depender da correlação de forças entre as classes sociais e segmentos de classes e do grau de consolidação da democracia e da política social nos países – em ações pontuais e compensatórias direcionadas para efeitos mais perversos da crise. As possibilidades preventivas e até eventualmente redistributivas tornam-se mais limitadas, prevalecendo o já referido trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: a privatização, a focalização e a descentralização (Behring; Boschetti, 2007, p.156).

Ainda no interior desta primeira dimensão, relativa à quantidade e ao perfil das pessoas abordadas, a distribuição dos sujeitos por sexo e faixa etária constitui elemento analítico decisivo para qualificar a leitura do alcance do serviço. Os dados consolidados do período de 2017 a 2024 indicam predominância de homens adultos entre os indivíduos alcançados pelo SEAS (Gráficos 2 e 3), evidenciando que a intervenção incide, de forma mais recorrente, sobre segmentos marcados por trajetórias de inserção laboral instável, vínculos fragilizados e circulação territorial associada à busca de meios imediatos de sobrevivência.

Gráfico 2 – Distribuição por faixa etária (total do período)



Fonte: RMA do CREAS de Aimorés/MG — Bloco IV (Seção K.1), 2017–2024.

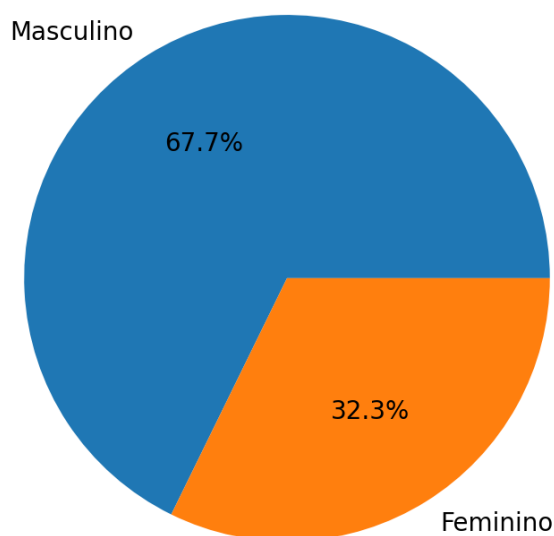
A distribuição por faixa etária evidencia que a incidência das abordagens concentra-se predominantemente em indivíduos em idade economicamente ativa, especialmente entre adultos jovens e de meia-idade. Tal configuração reforça a compreensão de que a situação de rua e as vulnerabilidades captadas pelo SEAS estão profundamente

relacionadas às transformações contemporâneas do mundo do trabalho, à precarização das formas de inserção laboral e à fragilização das condições de reprodução social.

A predominância de sujeitos em idade produtiva sugere que a ruptura de vínculos sociais e territoriais não decorre apenas de fatores individuais ou circunstanciais, mas de processos estruturais vinculados à instabilidade ocupacional, ao desemprego e às formas precarizadas de trabalho que atravessam a sociabilidade capitalista contemporânea. Nesse sentido, o território urbano passa a expressar, de maneira concreta, os efeitos da desproteção social e das desigualdades produzidas no âmbito das relações de trabalho.

De forma articulada à distribuição etária, torna-se igualmente relevante compreender a composição dos sujeitos abordados a partir da variável sexo, uma vez que ela permite identificar padrões específicos de exposição às situações de vulnerabilidade e diferentes formas de presença e visibilidade no espaço público.

Gráfico 3 – Distribuição por sexo (total do período)



Fonte: RMA do CREAS de Aimorés/MG — Bloco IV (Seção K.1), 2017–2024.

Esse perfil não deve ser interpretado como simples característica demográfica dos usuários, mas como indicador de processos sociais de desfiliação, ruptura de vínculos e inserção precária no mercado de trabalho.

A centralidade de homens em idade ativa entre os abordados aponta para a relação entre precarização laboral, mobilidade forçada e fragilização de redes de suporte. Trata-se de sujeitos situados, frequentemente, nas franjas do mercado de trabalho, submetidos a ocupações intermitentes, informais ou sazonais, e mais expostos a trajetórias de circulação territorial desprotegida. O SEAS, nesse contexto, incide sobre segmentos da classe trabalhadora marcados por instabilidade ocupacional e vulnerabilidade relacional.

Os dados do município de Aimorés acompanham a tendência nacional. Conforme diagnóstico elaborado pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (2023), a partir de informações provenientes de registros administrativos e sistemas oficiais do Governo Federal, observa-se que:

Os dados registrados no referido Cadastro sobre a população em situação de rua no país, em dezembro de 2022, revelam um perfil majoritariamente masculino (87%), adulto (55% têm entre 30 e 49 anos) e de pessoas negras (pardas - 51%; pretas - 17%). A maioria sabe ler e escrever (90%) e já teve emprego com carteira assinada (68%) (Brasil, 2023, p.18).

Ao mesmo tempo, a menor presença relativa de outros grupos, tais como, mulheres, crianças e idosos, nos registros de abordagem não autoriza inferir menor incidência de vulnerabilidades nesses segmentos, mas pode indicar seletividades do próprio dispositivo institucional de abordagem. A visibilidade estatística é também produto de estratégias, rotas territoriais e critérios operacionais do serviço. Assim, o perfil registrado resulta da intersecção entre vulnerabilidade social e capacidade institucional de detecção e intervenção. A ideia de que a menor presença de mulheres e crianças nos dados pode não decorrer de uma menor vulnerabilidade, mas sim de estratégias diferenciadas de sobrevivência. Enquanto homens tendem a ocupar espaços públicos de forma mais visível, outros segmentos populacionais podem recorrer a redes de apoio informais ou abrigos, o que os retira do raio de alcance imediato de certas ações de abordagem, configurando um cenário de “situação de rua oculta” (Rosa, Brêtas, 2015; Natalino, 2024; Rodrigues, Delgado, Valle, 2019).

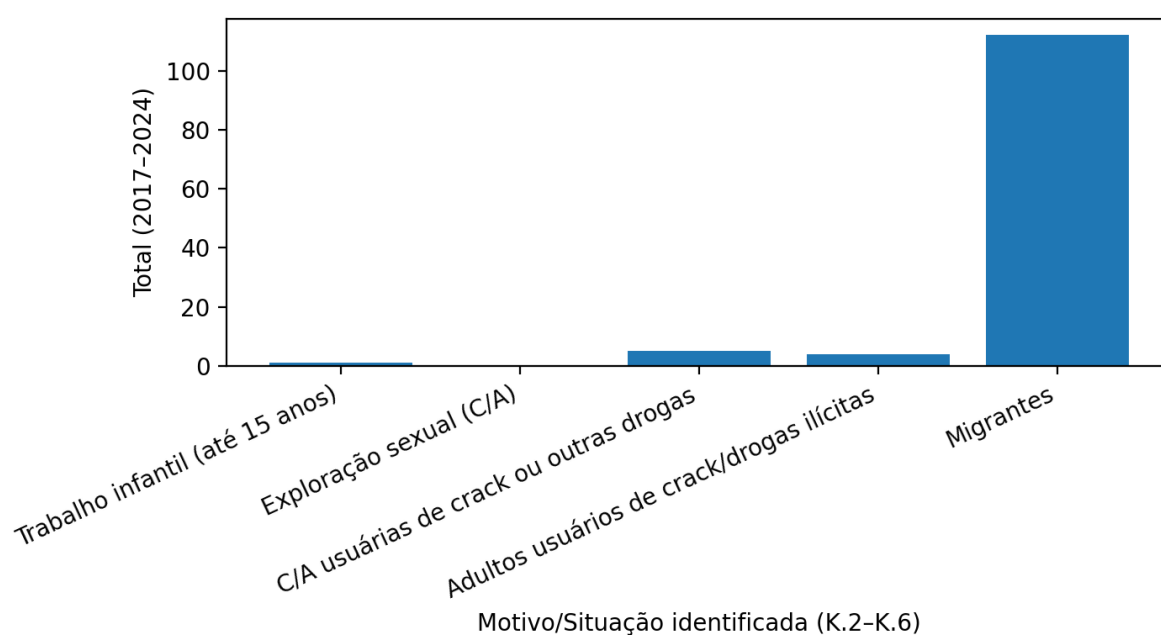
Dando sequência à análise, a última dimensão considerada a partir do RMA refere-se às situações identificadas nas abordagens realizadas pelo SEAS (K.2–K.6), as quais qualificam o conteúdo social das intervenções registradas e permitem avançar da dimensão

do “quantos” e “quem” para o “por quais determinações” os sujeitos chegam ao campo de ação do serviço.

Embora o Vale do Rio Doce seja historicamente reconhecido por intensos fluxos migratórios internacionais, especialmente em direção aos Estados Unidos. Os registros do Serviço Especializado em Abordagem Social em Aimorés indicam dinâmica distinta no plano local. Os dados evidenciam a migração como principal motivo registrado ao longo da série histórica, com 36 ocorrências em 2017, 20 em 2020, 15 em 2022 e 2023, e 18 em 2024 (conforme Gráfico 4 e Tabela 9).

Todavia, a própria natureza dos registros administrativos não permite identificar com precisão a tipologia desses deslocamentos. Considerando a posição geográfica do município e sua inserção regional, é plausível que parte significativa dessas ocorrências esteja associada a deslocamentos interestaduais ou intermunicipais de curta permanência, vinculados à circulação em busca de oportunidades laborais temporárias ou a trajetórias marcadas pela instabilidade de vínculos territoriais. Assim, a recorrência da categoria “migração” deve ser interpretada com cautela, como indicativo de mobilidade territorial relevante na conformação da demanda do serviço, mas sem que se possa afirmar, a partir desses dados, tratar-se de fluxos internacionais ou de projetos migratórios estruturados.

Gráfico 4 – Motivos/situações identificadas (total do período)



Fonte: RMA do CREAS de Aimorés/MG — Bloco IV (Seção K.2–K.6), 2017–2024.

A leitura agregada das situações identificadas pelo SEAS permite visualizar tendências gerais da demanda social registrada no território ao longo do período analisado. Contudo, para além da representação sintética apresentada no gráfico, torna-se necessário observar a distribuição anual dessas ocorrências, de modo a compreender como determinadas expressões da vulnerabilidade social se manifestam de forma desigual e oscilante no decorrer da série histórica.

A análise desagregada por ano possibilita apreender não apenas a recorrência de determinadas situações, mas também as variações relacionadas à capacidade institucional de identificação, às mudanças no contexto socioeconômico e às dinâmicas territoriais que atravessam o município. Nesse sentido, a tabela a seguir contribui para aprofundar a interpretação das categorias registradas pelo RMA, permitindo identificar continuidades, descontinuidades e especificidades do processo de abordagem social realizado pelo CREAS de Aimorés.

Tabela 9 – Totais anuais por situação identificada (K.2 – K.6)

Ano	Trabalho infantil (até 15 anos)	Exploração sexual (C/A)	C/A usuárias de crack ou outras drogas	Adultos usuários de crack/drogas ilícitas	Migrantes
2017	0	0	0	0	36
2018	0	0	0	0	0
2019	0	0	0	1	2
2020	1	0	0	2	20
2021	0	0	0	0	6
2022	0	0	0	1	15
2023	0	0	0	0	15
2024	0	0	5	0	18

Fonte: RMA do CREAS de Aimorés/MG — Bloco IV (Seção K.2–K.6), 2017–2024.

Em contraste, outras situações, como trabalho infantil, exploração sexual e uso de drogas, aparecem com baixa frequência nos registros.

A centralidade da migração como motivo de abordagem permite interpretar o território de Aimorés como espaço de circulação de trabalhadores e sujeitos em deslocamento, inserido em dinâmicas econômicas regionais marcadas por desigualdade e instabilidade. A mobilidade aqui registrada não se confunde com deslocamento voluntário típico de trajetórias ascendentes, mas relaciona-se, em grande medida, a estratégias de

sobrevivência diante da insuficiência de meios de reprodução social nos territórios de origem.

O SEAS opera, portanto, na interface entre mobilidade territorial e desproteção social, funcionando como ponto de contato entre sujeitos em trânsito e a rede socioassistencial. Essa função evidencia o caráter territorialmente situado da política social: é no espaço concreto (rodoviárias, vias públicas, áreas centrais) que se manifestam as contradições da reprodução social sob condições de desigualdade.

A baixa incidência de registros de trabalho infantil e exploração sexual não pode ser automaticamente interpretada como baixa ocorrência dessas violações no território, mas deve ser lida à luz dos limites do instrumento e da especificidade do serviço. O RMA registra o que é identificado no âmbito da abordagem, não a totalidade dos fenômenos existentes. Assim, os dados expressam tanto a realidade social quanto o alcance e os limites do olhar institucional.

A recorrência da migração como situação identificada conecta o SEAS à dinâmica territorial mais ampla do Vale do Rio Doce, marcado por ciclos econômicos desiguais, reestruturações produtivas e assimetrias no acesso a oportunidades de trabalho e renda. O território não é aqui compreendido como mero recorte geográfico, mas como espaço socialmente produzido, atravessado por relações de classe, fluxos de capital e padrões de desenvolvimento desigual.

Nesse quadro, a mobilidade dos sujeitos abordados pode ser lida como efeito de processos de expulsão relativa de força de trabalho, recomposição de mercados regionais e busca de inserção em circuitos econômicos fragmentados. O SEAS atua como mediação localizada diante de processos cuja determinação é estrutural e supra-local. Essa desproporção entre a escala das causas e a escala das respostas é constitutiva das políticas sociais: intervém-se localmente sobre determinações globais.

A análise integrada dos resultados evidencia que o SEAS, em Aimorés, cumpre função relevante de identificação e mediação de situações de vulnerabilidade extrema, mas o faz sob condições marcadas por descontinuidade, limitação de capacidade e seletividade de alcance. Tais características não devem ser atribuídas exclusivamente à gestão local, mas compreendidas como expressões de limites estruturais do modelo de proteção social em contexto de restrição fiscal e subfinanciamento crônico.

A análise da atuação do Serviço Especializado em Abordagem Social no município de Aimorés também suscita uma reflexão importante acerca da escala territorial de organização desse tipo de serviço em municípios de pequeno porte. Considerando a baixa incidência de *peessoas em situação de rua* com permanência prolongada no território municipal, bem como a predominância de indivíduos em trânsito entre diferentes cidades, observa-se que parte significativa das demandas atendidas pelo serviço apresenta caráter provisório e episódico.

Essa particularidade territorial não reduz a relevância da existência do serviço no município, uma vez que a presença de equipes capacitadas para realizar abordagem social e encaminhamento à rede de proteção constitui elemento fundamental para a garantia de direitos e para a prevenção de situações mais graves de violação social. Entretanto, os dados analisados indicam que a dinâmica local da população em situação de rua pode demandar arranjos institucionais mais amplos, que ultrapassem a escala estritamente municipal.

Nesse sentido, emerge como possibilidade de reflexão a construção de estratégias de articulação regional entre municípios, especialmente em territórios marcados por fluxos constantes de deslocamento populacional. A regionalização ou a construção de pactuações intermunicipais no âmbito do Sistema Único de Assistência Social pode contribuir para ampliar a capacidade de resposta da Política Pública, permitindo a construção de redes de proteção mais integradas e territorialmente articuladas.

Tal perspectiva dialoga com o próprio princípio da territorialização das Políticas Públicas, que pressupõe a leitura das dinâmicas sociais concretas do território e a construção de respostas institucionais capazes de considerar não apenas os limites administrativos do município, mas também os fluxos sociais e econômicos que atravessam os territórios.

A política de Assistência Social, enquanto mediação estatal da questão social, opera de forma contraditória: ao mesmo tempo em que amplia canais de proteção, também administra a escassez e regula o acesso, produzindo hierarquizações e recortes. O SEAS materializa essa contradição ao atuar na linha de frente das expressões mais agudas da desigualdade, sem dispor, necessariamente, de meios proporcionais à complexidade das demandas.

A leitura crítica e integrada dos dados do RMA e da discussão analítica permite afirmar que o Serviço Especializado em Abordagem Social no CREAS de Aimorés, entre 2017 e 2024, constitui-se como dispositivo estratégico de mediação territorial das expressões da questão social, especialmente aquelas relacionadas à mobilidade forçada, à precarização do trabalho e à desfiliação social. A evolução temporal das abordagens revela tanto a persistência da demanda quanto a oscilação da capacidade institucional de resposta, evidenciada por descontinuidades de registro e variações na intensidade do acompanhamento (Tabela 8 e Gráfico 1).

O perfil predominante de homens adultos, a centralidade da migração como motivo de abordagem e a baixa incidência de outras violações registradas devem ser interpretados não como traços isolados, mas como resultados da intersecção entre estrutura social, dinâmica territorial e seletividade institucional (Gráficos 2, 3 e 4; Tabela 9). Os dados expressam, simultaneamente, a realidade social abordada e os limites do instrumento e do serviço.

Em termos de implicações para a Política Pública, os achados reforçam a necessidade de fortalecimento institucional do SEAS, com continuidade operacional, qualificação dos registros e ampliação da capacidade de acompanhamento. Do ponto de vista teórico-crítico, confirmam que a proteção social especial atua como resposta necessária, porém estruturalmente limitada, às contradições da sociabilidade capitalista, abrindo campo fecundo para diálogo com o referencial marxista da questão social, do Estado e das políticas sociais.

5.4 Desafios, potencialidades e especificidades territoriais.

Do ponto de vista da gestão do território, os dados examinados revelam um padrão de territorialização da intervenção que combina regularidade institucional e baixa densidade operacional. A continuidade formal da oferta do SEAS, a estabilidade de rotinas semanais e a aderência declarada às atividades normativas coexistem com limites estruturais relevantes: ausência de equipe exclusiva, compartilhamento de recursos humanos e materiais, periodicidade restrita das abordagens, cobertura temporal apenas diurna e rede de parcerias de baixa capilaridade. Esses elementos indicam que a presença estatal no

território se realiza de forma contínua, porém comprimida, isto é, institucionalmente existente, mas materialmente tensionada por restrições de capacidade.

Os dados sugerem que o território, tal como aparece nos registros, é predominantemente operacionalizado como área de incidência de demanda, e não como totalidade social complexa. A delimitação das áreas de abordagem, baseada no conhecimento técnico acumulado, em diagnósticos do órgão gestor e em demandas e denúncias, revela uma territorialização híbrida: parcialmente planejada, parcialmente reativa. A ausência de produção sistemática de diagnóstico socioterritorial pela própria equipe executora do serviço indica que o território é, em grande medida, recebido como recorte já definido, e menos frequentemente construído como objeto contínuo de investigação processual no nível da execução.

Isso introduz uma questão central para a gestão territorial das Políticas Públicas: o território que orienta a ação é produzido localmente pela equipe, ou é herdado de classificações gerenciais e fluxos de demanda externos? Quando a territorialização se ancora fortemente em denúncias e acionamentos institucionais, há tendência de priorização de ocorrências críticas e episódicas, o que pode reduzir a capacidade de leitura de processos territoriais de média duração, padrões de circulação, zonas de risco recorrente e dinâmicas invisibilizadas de vulnerabilidade.

Outro aspecto decisivo refere-se ao modo como o território é concebido nos próprios instrumentos documentais. Predomina uma noção implícita de território como espaço geográfico-administrativo de cobertura do serviço, associado a áreas de ocorrência e pontos de abordagem. Pouco aparecem, nos formulários e bases, distinções relativas a territorialidades sociais diferenciadas, como territórios de circulação, territórios de permanência precária, territórios de trabalho informal, territórios de vínculo rompido ou territórios de rede comunitária. As categorias documentais tendem a homogeneizar o espaço sob a forma de “área atendida”, reduzindo a complexidade das territorialidades vividas pelos sujeitos abordados.

Essa limitação classificatória é especialmente relevante quando confrontada com os dados que apontam a centralidade da migração e da mobilidade como situações predominantes nas abordagens. Os registros revelam um território atravessado por fluxos (de trabalhadores em trânsito, de sujeitos em deslocamento forçado, de trajetórias

interrompidas), mas os instrumentos tendem a capturar esses sujeitos mais como casos individuais do que como expressão de territorialidades móveis. O território aparece, assim, mais como palco fixo da intervenção do que como campo dinâmico de circulação social.

Ao mesmo tempo, os dados também permitem identificar potencialidades territoriais importantes. A continuidade histórica da oferta do SEAS, a manutenção de rotinas de abordagem, a presença estável de articulação com órgãos de defesa de direitos e a aderência procedimental nas situações envolvendo crianças e adolescentes indicam a existência de um núcleo institucional de proteção que se mantém ativo no território. Mesmo sob condições de restrição, o serviço produz presença, vínculo e mediação, operando como ponto de contato entre sujeitos em desproteção extrema e a rede pública.

A estabilidade de determinados procedimentos, como acionamento de instâncias de garantia de direitos e realização de escuta qualificada, sugere que há consolidação de cultura técnico-institucional, o que constitui ativo territorial relevante. Em termos de gestão, isso indica capacidade instalada que pode ser expandida caso haja reforço de meios, equipe dedicada e ampliação da articulação intersetorial.

Do ponto de vista crítico, contudo, é necessário reconhecer que os dados são passíveis de questionamento quanto à sua representatividade da realidade local. Tratam-se de registros administrativos dependentes de capacidade de preenchimento, padronização de critérios e continuidade de rotinas de registro. A ausência de dados em determinados períodos, a estabilidade excessiva de algumas respostas censitárias e a baixa variação de certas marcações sugerem possível efeito de resposta institucional padronizada, que nem sempre captura variações qualitativas da prática. Desse modo, os dados representam a realidade filtrada pela capacidade estatal de registrar e não a totalidade da realidade social existente.

Assim, os documentos analisados não devem ser lidos como descrição completa do território, mas como uma de suas camadas de representação: a camada institucional-administrativa. Eles mostram como o território é visto, classificado e operacionalizado pela Política Pública, e esse “modo de ver” é, em si, objeto relevante de análise para a gestão territorial. Revelam prioridades, limites, critérios de visibilidade e zonas de silêncio.

Em síntese, a análise documental evidencia que o território, na política socioassistencial local, aparece simultaneamente como: (a) recorte geográfico de

cobertura; (b) espaço de incidência de demandas críticas; (c) campo de circulação de sujeitos em mobilidade; e (d) unidade administrativa de planejamento. Aparece menos como território relacional, vivido e multiescalar, o que constitui, ao mesmo tempo, limite dos instrumentos e desafio para seu aprimoramento.

A principal contribuição desta leitura para a gestão integrada do território reside justamente em explicitar essa tensão: entre o território vivido e o território documentado; entre a territorialidade complexa das vulnerabilidades e a territorialização padronizada dos formulários; entre a densidade da questão social e a gramática administrativa de seu registro. Tal tensão adquire contornos específicos em municípios de pequeno porte, como Aimorés, onde a aplicação uniforme das diretrizes nacionais do SUAS coloca em evidência o desafio da adequação entre norma e realidade. A mesma arquitetura normativa concebida para realidades metropolitanas e médias cidades é operacionalizada em contextos com menor capacidade institucional, recursos humanos restritos e dinâmicas territoriais próprias.

Nesse cenário, a padronização pode operar simultaneamente como mecanismo de garantia mínima de presença estatal e como forma de homogeneização que tende a simplificar a complexidade local. A questão que se impõe não é apenas se os serviços estão formalmente implantados, mas em que medida essa diretriz uniforme possibilita efetiva qualificação da intervenção ou apenas reorganiza administrativamente a manifestação das vulnerabilidades, sem alterar suas determinações estruturais. Reconhecer essa tensão não invalida os dados; ao contrário, permite utilizá-los de modo mais rigoroso e crítico, situando-os nos limites e nas potencialidades da política socioassistencial em contextos municipais de pequena escala.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como propósito compreender de que modo a atuação do SEAS, no âmbito do SUAS, revela as contradições da proteção social quando analisada a partir do território. Partiu-se do entendimento de que a situação de rua não constitui fenômeno individual ou episódico, mas expressão histórica da questão social, vinculada às transformações do modo de produção capitalista, à precarização do trabalho e à negação do direito à cidade.

O percurso teórico evidenciou que o território não pode ser reduzido a recorte geográfico ou área administrativa. Trata-se de construção social atravessada por relações de poder, disputas econômicas e desigualdades estruturais, nas quais se materializam as expressões da questão social. Nesse sentido, a população em situação de rua representa uma manifestação territorializada das contradições entre capital e trabalho, sendo resultado de processos de desterritorialização social e de inserção precária nas formas contemporâneas de sociabilidade urbana.

A análise histórica da política de Assistência Social demonstrou que a institucionalização do SUAS e a criação do SEAS constituem avanços normativos na garantia de direitos, ao deslocarem a Assistência Social do campo da caridade para o campo da proteção social pública. Contudo, evidenciou-se que essa política se estrutura no interior de um Estado que atua simultaneamente como garantidor de direitos e gestor das expressões da desigualdade, o que imprime caráter contraditório à sua intervenção.

No plano empírico, a análise dos dados institucionais do CREAS de Aimorés indica que a atuação do SEAS não se restringe ao atendimento pontual de indivíduos, mas se inscreve em um contexto de permanência territorial das situações de rua. A repetição das abordagens ao longo do tempo, a continuidade da demanda e a necessidade constante de intervenção estatal sugerem que não se trata de fenômeno eventual ou transitório, mas de configuração social relativamente estável no território.

Essa constatação desloca a análise para além da realidade local e permite problematizar a própria função do Serviço Especializado em Abordagem Social. Se a demanda se mantém de forma recorrente, mesmo com a presença institucional do serviço, sua atuação não pode ser compreendida como mecanismo de superação estrutural da

situação de rua, mas como dispositivo de mediação e gestão de suas manifestações mais visíveis. Nesse sentido, a experiência de Aimorés pode servir como mote para refletir sobre o SEAS em outras localidades: mais do que eliminar a situação de rua, o serviço organiza a resposta estatal, produz registros, estabelece vínculos e administra a permanência da questão social no território.

Assim, o SEAS não apenas intervém sobre a realidade, ele também a torna legível para o Estado, convertendo a presença contínua da situação de rua em objeto de monitoramento, planejamento e regulação pública.

Ao longo desta pesquisa, buscou-se compreender de que modo a atuação do SEAS, no município de Aimorés – MG, revela as contradições estruturais da política de Assistência Social na territorialização da proteção social junto à população em situação de rua. Para tanto, foram analisados dados secundários provenientes do RMA, do Censo SUAS e de documentos normativos da Política Pública.

Entretanto, impõe-se reconhecer, à luz do rigor científico e da honestidade metodológica, que toda análise fundada em dados institucionais carrega limites que precisam ser explicitados.

A primeira questão que emerge refere-se à suficiência dos dados para afirmar contradições estruturais. É importante esclarecer que os dados empíricos, isoladamente, não “provam” as contradições do modo de produção capitalista. O que eles permitem é evidenciar manifestações concretas dessas contradições no plano territorial. As desigualdades, a recorrência das abordagens, a presença de perfis marcados por desemprego, rompimento de vínculos e precarização não constituem, por si, a estrutura do capital, mas expressam, no nível fenomênico, seus efeitos históricos. Assim, as contradições estruturais não são inferidas exclusivamente dos números, mas da articulação entre dados empíricos e o referencial teórico-crítico que orienta a interpretação. O método dialético-crítico adotado nesta pesquisa permite justamente esse movimento: partir da aparência empírica para apreender determinações mais profundas, sem confundir manifestação com essência.

Outra questão central diz respeito à capacidade dos registros institucionais de revelar a totalidade do fenômeno. Evidentemente, o RMA e o Censo SUAS não capturam a totalidade da realidade da população em situação de rua. Eles registram aquilo que chega

ao serviço, aquilo que é abordado e aquilo que é formalmente contabilizado. Permanecem invisíveis os sujeitos que não são alcançados pelo SEAS, as situações intermitentes de rua, as migrações temporárias, as experiências subjetivas, as estratégias de sobrevivência e as formas de resistência que escapam à lógica burocrática do registro estatal. A rua, enquanto território vivido, é mais complexa do que aquilo que os formulários conseguem sistematizar.

Nesse sentido, é necessário reconhecer os limites do próprio RMA enquanto fonte. Trata-se de um instrumento administrativo, construído para fins de monitoramento e prestação de contas da Política Pública, e não para apreensão aprofundada das trajetórias sociais dos sujeitos. O RMA opera com categorias previamente definidas, respostas fechadas e padronizações que, embora fundamentais para a construção de indicadores, reduzem a complexidade das experiências humanas a campos codificados. Além disso, há limites relacionados à qualidade do preenchimento, à possibilidade de subnotificação, às variações na interpretação das categorias pelos profissionais e às mudanças institucionais ao longo do tempo. Como todo dado secundário, ele carrega as marcas das condições históricas de sua produção.

Outro aspecto relevante refere-se ao que os dados não mostram. Eles não revelam, por exemplo, as motivações subjetivas que atravessam as trajetórias de vida; não capturam integralmente os efeitos psicológicos da ruptura de vínculos; não demonstram as redes informais de apoio; não expressam as tensões cotidianas vividas pela equipe do serviço; tampouco evidenciam as disputas simbólicas e políticas em torno da presença da população em situação de rua nos espaços urbanos. Também não dimensionam, em sua integralidade, os impactos das dinâmicas econômicas regionais, como reestruturações produtivas, fluxos migratórios ou transformações no mercado de trabalho local.

Contudo, reconhecer tais limites não invalida a pesquisa. Ao contrário, reforça sua coerência metodológica. O objetivo deste estudo não foi esgotar o fenômeno da situação de rua em Aimorés, mas analisar criticamente como ele se expressa nos registros institucionais e como o Estado, por meio do SEAS, responde a essas expressões no território. A análise documental e quantitativa, articulada ao referencial teórico-crítico, permitiu evidenciar padrões, recorrências e lacunas que, interpretados à luz da totalidade social, apontam para as mediações entre Política Pública, território e questão social.

Assim, os dados analisados não pretendem oferecer uma fotografia completa da realidade, mas constituem uma janela institucional para compreender como o fenômeno é capturado, classificado e tratado pelo aparato estatal. Essa mediação é, em si mesma, objeto de análise. O modo como o Estado registra, organiza e interpreta a população em situação de rua também revela concepções, prioridades e limites da Política Pública.

Dessa forma, conclui-se que, embora os registros institucionais não revelem a totalidade do fenômeno nem esgotem suas determinações estruturais, eles permitem identificar, no plano territorial, manifestações concretas das desigualdades produzidas pela sociabilidade capitalista. A partir da articulação entre dados empíricos e teoria crítica, foi possível demonstrar que a atuação do SEAS em Aimorés expressa um movimento contraditório: ao mesmo tempo em que busca garantir proteção social e assegurar direitos, opera dentro dos limites estruturais de um Estado inserido em uma ordem social que continuamente produz exclusão.

Embora instrumentos como o RMA e o Censo SUAS constituam importantes fontes de informação para a gestão da Política Pública, tais bases de dados concentram-se predominantemente em indicadores quantitativos relacionados ao volume de atendimentos, perfil sociodemográfico e tipos de situações identificadas.

Ainda que esses registros sejam fundamentais para o planejamento e monitoramento das ações socioassistenciais, observa-se que eles apresentam limitações no que diz respeito à compreensão das trajetórias sociais, das estratégias de sobrevivência e das percepções dos próprios sujeitos em situação de rua acerca de sua condição e de sua relação com o território.

Nesse sentido, evidencia-se a necessidade de que tanto o governo federal quanto os governos estaduais e municipais avancem na construção de instrumentos de registro e monitoramento capazes de incorporar dimensões qualitativas da experiência desses sujeitos. A inclusão de informações relacionadas às trajetórias de vida, aos processos de deslocamento territorial e às percepções dos usuários sobre os serviços públicos pode contribuir para uma compreensão mais aprofundada do fenômeno da situação de rua e para o aprimoramento das estratégias de intervenção da política de Assistência Social.

Assim, fortalecer os sistemas de informação da Política Pública não significa apenas ampliar a quantidade de dados disponíveis, mas também qualificar a natureza das

informações produzidas, de modo a captar a complexidade social que caracteriza as situações de rua e as múltiplas mediações que atravessam a relação entre sujeitos, território e Estado.

Por fim, a explicitação desses limites aponta para a necessidade de investigações futuras que incorporem metodologias complementares, como entrevistas, observação de campo e análise das territorialidades vividas, aprofundando a compreensão da população em situação de rua para além dos registros administrativos. O presente estudo, portanto, não encerra o debate, mas contribui para ampliá-lo, oferecendo subsídios teóricos e empíricos para o fortalecimento crítico da política de Assistência Social no território.

Assim, o território emerge na pesquisa não como cenário da Política Pública, mas como realidade revelada por ela. A atuação reiterada do SEAS demonstra que a situação de rua não decorre de trajetórias individuais isoladas, mas da forma como a sociedade organiza o trabalho, o acesso à cidade e a distribuição de direitos. O serviço torna visível a permanência espacial da desigualdade.

Dessa forma, a principal contribuição desta pesquisa reside em evidenciar que a análise da política de Assistência Social em escala municipal permite compreender dimensões estruturais da questão social. Ao mesmo tempo em que a Política Pública promove proteção, ela também expõe seus próprios limites, pois opera no interior das relações sociais que produzem a exclusão que busca enfrentar.

Conclui-se que a territorialização do SEAS expressa uma dupla dimensão. De um lado, constitui estratégia fundamental de presença estatal e reconhecimento de direitos no espaço urbano. De outro, evidencia o papel do Estado na gestão das desigualdades produzidas pela sociabilidade capitalista. O serviço atua como mediação entre sujeitos destituídos de proteção social e uma ordem social que continuamente os reproduz enquanto população excedente.

Por fim, ressalta-se a necessidade de aprofundamento de estratégias intersetoriais e de políticas estruturantes que ultrapassem a lógica do atendimento imediato, ampliando a capacidade de enfrentamento das situações de rua. Novas pesquisas podem avançar na articulação entre políticas urbanas, trabalho e proteção social, contribuindo para que o território deixe de ser apenas espaço de gestão da pobreza e se torne efetivamente espaço de garantia de direitos.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Milena Maria Cordeiro; SANTOS, Kionna Ooliveira Bernandes. **Módulo Teórico 3: Fundamentos para o Manejo de Bancos de Dados Secundários**. In: Brasil. Ministério da Saúde. Curso de Atualização para Análise de Situação de Saúde do Trabalhador -ASST aplicada aos serviços de saúde [recurso eletrônico] / Ministério da Saúde, Universidade Federal da Bahia. – Brasília: Ministério da Saúde, pp. 1-34, 2021
- AMARAL, Marisa Silva; CARCANHOLO, Marcelo Dias. A superexploração do trabalho em economias periféricas dependentes. **Revista Katálisis**, v. 12, n. 2, p. 216-225, 2009.
- ANTUNES, Ricardo; ALVES, Giovani. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Revista Educ. Soc.** Campinas, vol. 25, nº87, p.335-351. 2004.
- ANTUNES, Ricardo. **O Privilégio da Servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. São Paulo: Boitempo, 2018
- _____. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 11 ed. São Paulo: Boitempo, 2009
- ARAÚJO, Aneide Oliveira; OLIVEIRA, Marcelle Colares. **Tipos de pesquisa**. São Paulo, 1997.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. Cortez: São Paulo, 2007
- BOSCARI, Marilene; DA SILVA, Fátima Noely. A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL ATÉ SE EFETIVAR COMO POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA. **Revista Interdisciplinar de Estudos em Saúde**, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 108–127, 2015. DOI: 10.33362/ries.v4i1.341. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/ries/article/view/341>. Acesso em: 20 dez. 2025.
- BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.
- BOURDIEU, Pierre. **Opoder simbólico**. Trad. Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- BOVOLENTA, Gisele Aparecida. Os benefícios eventuais previstos na Loas: o que são e como estão. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 106, p. 365-387, abr./jun. 2011.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 14 nov. 2025.

_____. Decreto nº7.053 de 23 de dezembro de 2009. **Institui a política nacional para a população em situação de rua e seu comitê intersetorial de acompanhamento e monitoramento**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. não paginado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 05 jul. 2025.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas sobre o PAIF: volume 2 – Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)**. Brasília, DF: MDS, 2012.

_____. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **População em situação de rua: diagnóstico com base nos dados e informações disponíveis em registros administrativos e sistemas do governo federal**. Brasília: MDHC, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/relat_pop_rua_digital.pdf. Acesso em: 8 fev. 2026.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Proteção Social Básica. **Subsídios para delimitação do território de Proteção Social Básica (PSB) do SUAS nos diferentes portes municipais, com enfoque nos territórios intraurbanos, a partir do estudo da concepção de território para a Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF: MDS, 2015. Projeto PNUD BRA/12/006. Consultora: Dirce Harue Ueno Koga.

_____. **Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 20 nov. 2025.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília: MDS/SNAS/CNAS, 2004. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/normativas/pnas2004.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2025.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional do Suas**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome–Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação nacional de serviços socioassistenciais**. Brasília, 2009.

BRONZO, Carla et al. Vulnerabilidade, empoderamento e metodologias centradas na família: conexões e uma experiência para reflexão. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2009.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de. **Políticas Sociais Setoriais por segmento: Criança e Adolescente**. In: Capacitação em Serviço Social e política social: política social. mod. 3. Brasília, DF: Ed. UNB, 2000.

CASTEL, Robert. **As armadilhas da exclusão** In: WANDERLEY, Mariângela Belfiore; BÓGUS, Lucia; YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs). *Desigualdade e a questão social* São Paulo: EDU, 2000. p. 17-50.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**. Petrópolis, Vozes, 1998

CASTELO, Rodrigo. **O social liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal**. Expressão popular, 2013.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. Metodologia científica. In: **Metodologia científica**. 1996. p. xiv, 209-xiv, 209.

COELHO, Marco Antônio Tavares; KRENAK, Ailton. Genocídio e resgate dos "Botocudo". **Estudos avançados**, v. 23, n. 65, p. 193-204, 2009.

COLIN, Denise Ratmann Arruda; JACCOUD, Luciana. **Assistência Social e Construção do SUAS - balanço e perspectivas**: O percurso da Assistência Social como política de direitos e a trajetória necessária. In: CRUZ, J. F. et al. (Org.). 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social. Brasília: MDS, 2013.

COLIN, Denise Ratmann Arruda; PEREIRA, Juliana Maria Fernandes; GONELLI, Valéria Maria de Massarani. **Trajetória de construção da gestão integrada do sistema único de Assistência Social, do cadastro único e do programa bolsa família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social**. In: CAMPELO, T.; NERI, M. C. (Org.) Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

COSTA, Décio Bessa da. **Cidadãos e cidadãs em situação de rua**: uma análise de discurso crítica da questão social. 2009. 347 f. Tese (Doutorado em Linguística)- Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na sociedade brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2011.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**. Boitempo editorial, 2016.

ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. 10. ed. Tradução de Leandro Konder. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Boitempo Editorial, 2008.

ESPINDOLA, Haruf Salmen. Sertão, território e fronteira: expansão territorial de Minas Gerais na direção do litoral. **Fronteiras: Revista de História**, v. 10, n. 17, p. 69-96, 2008.

_____. A navegação do Rio Doce: 1800-1850. **Navigator**, v. 3, n. 5, p. 50-72, 2007.

_____. Vale do Rio Doce: Fronteira, industrialização e colapso socioambiental. **Fronteira: Journal of Social, Technological and Environmental Science**, v. 4, n. 1, p. 160-206, 2015.

_____. O Rio Doce e a emancipação da economia nacional (Brasil). **Historia Ambiental Latinoamericana y Caribeña (HALAC) revista de la Solcha**, v. 5, n. 1, p. 10-27, 2015a.

FALEIROS, Vicente de Paula. Capacitação em serviço social e política social: módulo 3. **Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil.—Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, continuada a distância**, 2000.

FELISMINO, Sandra Cordeiro. **A pesquisa na formação do educador**. In: JIMENEZ, S. V.; RABELO, J. (orgs.). Trabalho, educação e luta de classes: a pesquisa em defesa da história – Fortaleza- CE: Brasil Tropical, 2004.

FIUZA, Solange Cristina Rodrigues; COSTA, Lucia Cortes da. O direito à Assistência Social: o desafio de superar as práticas clientelistas. **Serviço Social em Revista**, [S. l.], v. 17, n. 2, p. 64–90, 2015.

FERNANDES, Florestan. Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina. 3º edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981. 143 p.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002

GORENDER, Jacob. **Ensaio introdutório de O Capital**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: ensaios sobre a territorialidade na contemporaneidade. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2004.

HAN, Byung-Chul. **Psicopolítica** – O neoliberalismo e as novas técnicas do poder. Belo Horizonte-Veneza: Ed. Âyiné, 2014.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

_____. **O Neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: edições Loyola, 2005.

_____. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil:** esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez, 2006.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche:** capital financeiro e questão social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **O serviço social na contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. 24. ed. – São Paulo, Cortez, 2013

Jannuzzi, Paulo de Martino. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro, 2001.

_____, **Lógica formal e lógica dialética.** 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

LARA, Ricardo; SILVA, Mauri Antônio da. A ditadura civil-militar de 1964: os impactos de longa duração nos direitos trabalhistas e sociais no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, p. 275-293, 2015.

LUKÁCS, György. **Para uma ontologia do ser social 1.** Boitempo editorial, 2015.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica.** São Paulo: Editora Atlas, 2004.

MARCONI, M. A; LAKATOS, Eva Maria. Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração e interpretação de dados. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MARINATO, Franciele. **Índios imperiais:** os Botocudos, os militares e a colonização do Rio Doce (Espírito Santo, 1824-1845). Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em História na área de concentração Estado e Políticas Públicas) – Centro de Ciências Humanas e Naturais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória. 2007.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Serviço social:** identidade e alienação. São Paulo : Cortez, 1993.

MARTINS, Lília Christina de O. **Considerações sobre a Assistência Social.** Franca, 1993. Tese (Doutorado) – UNESP.

MARX, Karl. **O Capital:** Crítica da Economia Política. São Paulo: Martin Claret, 2002.

_____. **O Capital.** Crítica da economia política: Livro I: o processo de produção do capital. 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. **O método da economia política**. In: FERNANDES, Florestan (Org). Marx e Engels: história. 3. ed. São Paulo: Ática, 1989. (Textos originais de Marx e Engels).

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto** do Partido **Comunista**. 3. ed. São Paulo: Sundermann, 2017. 70 p.

MARX, Karl; Engels, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MATTAR, Fauze Najib. **Pesquisa de marketing**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MENDONÇA, Paulo Roberto Soares. A Constituição de 1988, a globalização e o futuro. **Revista da EMERJ**, v. 25, n. 22, p. 36, 2004.

MERRIAM, Sharan B. **Qualitative Research and Case Study Applications in Education. Revised and Expanded from "Case Study Research in Education."**. Jossey-Bass Publishers, 350 Sansome St, San Francisco, CA 94104, 1998.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial e Editora da Unicamp, 2002.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo à teoria da transição. Tradução de Paulo Cezar Castanheira e Sergio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (organizadora); DESLANDER, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 25. ed. rev. atual. Petrópolis: Vozes, 2007. 108p.

NATALINO, Marco Antônio Carvalho. **A População em situação de rua nos números do Cadastro Único**. Texto para Discussão nº 2944. Rio de Janeiro: Ipea, 2024. Disponível em: Ipea.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. 3.ed. São Paulo, Cortez: 2006. 258 p.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 8. ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Capitalismo e barbárie contemporânea. **Argumentum**, v. 4, n. 1, p. 202-222, 2012.

NONATO, Domingos do Nascimento; RAIOL, Raimundo Wilson Gama. Invisíveis sociais: a negação do direito à cidade à população em situação de rua. **Revista de Direito Urbanístico, cidade e alteridade**, v. 2, n. 2, p. 81-101, 2016.

NUNES, Rodrigo dos Santos. **Como a população em situação de rua está contemplada no processo de vigilância socioassistencial?** Tese (Doutorado em Serviço Social) – PUC Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019b.

OLIVEIRA, Iris Maria de. **Assistência Social após LOAS em Natal:** a trajetória de uma política social entre o direito e a cultura do atraso. Tese de doutorado. Programa de estudos pós-graduados em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 306 p., 2005.

OURIQUES, Ciberen Quadro. **Pedra Angular:** Fundamentos utilizados pelo Serviço Social sobre População em Situação de Rua. 2016. 248 p. [Tese de doutorado], UFSC, Florianópolis, 2016.

PAULA, Antônio Tavares de. **História de Aimorés.** Belo Horizonte: Usina de Livros, 1993.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A Assistência Social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. **Ser Social, Brasília**, v. 9, n. 20, p. 63-83, 2007.

_____. **Política social:** temas & questões. São Paulo: Cortez, 2009.

PEREIRA, Camila Potyara. **Rua sem saída:** um estudo sobre a relação entre o Estado e a população de rua de Brasília. 2009.

PIVA, Izabel Maria da Penha. **Sob o estigma da pobreza.** A ação da Santa Casa de Misericórdia no atendimento à pobreza em Vitória- ES (1850-1889). 2005. Dissertação de Mestrado, apresentada no Mestrado em História Social das Relações Políticas, UFES, Vitória.

PRATES, Jane Cruz; REIS, Carlos Nelson dos; ABREU, Paulo Silva Belmonte de. Metodologia de pesquisa para populações de rua e as alternativas de enfrentamento pelo Poder Público Municipal. In **Serviço Social e Sociedade**, n.(64). São Paulo, Cortez, 2000.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social:** métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES, Igor de Souza; DELGADO, Letícia Paiva; VALLE, Bruno Stigert do. "O mito da invisibilidade dos cidadãos em situação de rua". **Revista Abordagens**, João Pessoa, v. 1, n. 1, p. 111-130, 2019.

ROSA, Anderson da Silva; BRÊTAS, Ana Cristina Passarella. A violência na vida de mulheres em situação de rua na cidade de São Paulo, Brasil. **Interface-Comunicação, Saúde, Educação**, v. 19, p. 275-285, 2015.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão:** Globalização e Transformações Urbanas. São Paulo: Edusp, 2006.

_____. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** São Paulo: Record, 2000.

_____. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção.** São Paulo: Edusp, 1996.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. **Nota técnica sobre a atuação da abordagem social com crianças e adolescentes em situação de rua.** Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, 2024. Disponível em: https://diariooficial.prefeitura.sp.gov.br/md_epubli_visualizar.php?gDT8hcbIXXFTGJP-lrT2rsWNoNt91wq1dR-U69StGUiVv90nIFKoMYPrKB1xFWRecvGWomU8X6WnL6AehVVmBAFfidxQ3RtW4VrZjvRRj8W2f0PnimiAAVh6HaSxim8_. Acesso em: 1 fev. 2026.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico.** Cortez editora, 2017.

SGORLON, Claudiana Tavares da Silva; DE SOUZA, Emmily Cristina Brito; DAL BELLO, Marília Gonçalves. Regressão de direitos e (des) financiamento dos serviços socioassistenciais: um estudo a partir de municípios de pequeno porte I no Paraná (Regression of rights and (dis) financing of social assistance services: a study from small municipalities I...). **Emancipação**, v. 22, n. 1, p. 1-17, 2022.

SILVA, Maísa Miralva. **Assistência social na realidade municipal: o SUAS e a prevalência do conservadorismo.** Revista Katálysis, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 41 49, jan./jun. 2015.

SILVA, Maria Lúcia Lopes. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2009.

SILVA, Priscila Klein da. **Registros de um Sonho: Jovens Mulheres privadas de liberdade fotografando seus projetos de vida.** Dissertação de mestrado. PUCRS. Porto Alegre, 2018.

SOUZA, Caroline Fernanda Machado da Silva; BARROS, Ana Maria Dinardi Barbosa. O crescente aumento dos moradores de rua: a legislação vigente e planos para a mitigação. **Revista Eletrônica do Curso de Direito**, p. 94-112, 2025.

SOUZA, William Azevedo. **A Assistência Social e o trabalho com as pessoas em situação de rua no CREAS: Um campo de intercessão.** 2015. Dissertação Universidade Estadual Paulista, Assis, SP, Brasil.

SPOSATI, Aldaíza. Relatório diagnóstico sobre aspectos da gestão do SUAS: Trabalho, Gestão Organizacional e Vigilância Socioassistencial, a partir da análise de informações identificadas e sistematizadas nos últimos 10 anos de implementação do Sistema nos três entes federados e construção do Plano Decenal de Assistência Social 2016-2026. **Produto de Consultoria**, n. 1, 2016.

SPOSATI, A. **A menina LOAS**: um processo de construção da Assistência Social. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, ano 26, n. 87, p. 96-122, 2006.

_____. **Assistência social: de ação individual a direito social**. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC, nº 10, jul./dez, 2007.

_____. **O Caminho do Reconhecimento de Direitos da População em Situação de Rua**: de Indivíduo a Cidadão. In: Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Rua: aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua. Brasília-DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009, 240 páginas. ISBN: 978-85-60700- 34-9

_____. **Cidadania ou filantropia**: um dilema para o CNAS. São Paulo: Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC-SP, 1994.

_____. Covid-19 revela a desigualdade de condições da vida dos brasileiros. **Revista NAU Social-v**, v. 11, n. 20, p. 101-103, 2020.

SPOSATI, Adailsa de Oliveira; BONETTI, Dilsea Adeodata; YASBEK, Maria Carmelita; FALCÃO, Maria do Carmo B. Carvalho. **Assistência nas trajetórias das políticas sociais brasileiras**: uma questão de análise. 7. Ed. São Paulo: Cortez, 1998.

TEIXEIRA, Marizete Argolo; NITSCHKE, Rosane Gonçalves; PAIVA, Mirian Santos. Análise dos dados em pesquisa qualitativa: um olhar para a proposta de Morse e Field. **Revista da Rede de Enfermagem do Nordeste**, v. 9, n. 3, p. 135-142, 2008.

TIENGO, Verônica Martins. O fenômeno população em situação de rua enquanto fruto do capitalismo. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, v. 17, n. 1, p. 138-150, 2018.

TOLENTINO, Erika dos Santos; BASTOS, Valeria Pereira. População em situação de rua: crise do capital e o desmonte das Políticas Públicas. **Temporalis**, v. 17, n. 34, p. 301-331, 2017.

TRINDADE, Hiago. Crise do capital, exército industrial de reserva e precariado no Brasil contemporâneo. **Serviço Social & Sociedade**, n. 129, p. 225-244, 2017.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação São Paulo: Atlas, 1987.

VILARINO, Maria Terezinha Bretas. **Da lata d'agua ao SESP**: tensões e constrangimentos de um processo civilizador no Sertão do Rio Doce (1942-1960). Tese de Doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2015.

VILLANUEVA, Elisa Rodrigues. et. al. História da Assistência Social no Brasil. **Multitemas**, v. 1, n 14, p. 154-175, ago. 1999.

ZIKMUND, William G. **Business research methods**. 5.ed. Fort Worth, TX: Dryden, 2000.

YAZBEK, Maria Carmelita. A Assistência Social na prática profissional: história e perspectivas. In: **Serviço Social & Sociedade**, n. 85. São Paulo, Cortez, 2006.

_____. As ambiguidades da Assistência Social Brasileira após Dez anos de LOAS. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo V.77, p. 11-29, 2004.

YAZBEK, Maria Carmelita et al. A conjuntura atual eo enfrentamento ao coronavírus: desafios ao Serviço Social. **Serviço Social & Sociedade**, n. 140, p. 5-12, 2021.