

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

ANA APARECIDA DE BRITO

**Cadastro Único, Proteção Social e Território: Impacto na Oferta do PAIF, no  
Município de Maringá-PR**

Maringá  
2026

ANA APARECIDA DE BRITO

**Cadastro Único, Proteção Social e Território: Impacto na Oferta do PAIF, no Município de Maringá-PR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração: Políticas Públicas e Desenvolvimento

Orientadora: Profa. Dra. Vanessa Rombola Machado

Maringá  
2026

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)  
(Biblioteca Central - UEM, Maringá - PR, Brasil)

B862c Brito, Ana Aparecida de  
Cadastro Único, proteção social e território : Impacto na oferta do PAIF, no Município de Maringá-PR / Ana Aparecida de Brito. -- Maringá, PR, 2026.  
B862, 136 f. : il. color., figs., mapas

Acompanha produto: Relatório técnico conclusivo. 10 f.  
Orientadora: Profa. Dra. Vanessa Rombola Machado.  
Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - Mestrado Profissional, 2026.

1. Política de assistência social. 2. Cadastro único. 3. Território. 4. Proteção social. I. Machado, Vanessa Rombola, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - Mestrado Profissional. III. Título.


CDD 23.ed. 362.5

ANA APARECIDA DE BRITO

**Cadastro Único, Proteção Social e Território: Impacto na Oferta do PAIF, no Município de Maringá-PR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Departamento de Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas pela Comissão Julgadora composta pelos membros:


COMISSÃO JULGADORA

Documento assinado digitalmente  
 VANESSA ROMBOLA MACHADO  
Data: 30/03/2026 18:57:17-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Vanessa Rombola Machado  
(Orientadora/Presidente)  
Universidade Estadual de Maringá - UEM

Documento assinado digitalmente  
 KERLA MATTIELLO  
Data: 31/03/2026 15:58:12-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Kerla Mattiello  
Universidade Estadual de Maringá - UEM

Documento assinado digitalmente  
 LUCIANA PAVOWSKI FRANCO SILVESTRE  
Data: 31/03/2026 18:25:56-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Luciana Pavowski Franco Silvestre  
Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG

Maringá, 30 de março de 2026.  
Defesa virtual

*Aos meus pais, Antônio e Adalgisa,  
pelo exemplo de amor, coragem e honestidade.  
Embora fisicamente não estejam aqui,  
tenho certeza de que esta conquista é fruto  
do amor e da força que recebi de vocês.*

## AGRADECIMENTOS

A uma força maior, fonte de luz e energia, que guia meus caminhos e me inspira a seguir com fé, coragem e serenidade, mesmo diante dos desafios.

À minha família, especialmente à minha irmã, **Valéria**, e ao meu irmão, **Fernando**, pela rede de proteção e carinho, pela paciência e pela compreensão cotidiana.

Aos docentes do **Mestrado Profissional em Políticas Públicas**, pela disponibilidade para o diálogo, pelas reflexões compartilhadas e pelo constante estímulo à pesquisa.

À minha orientadora, **professora Vanessa Rombola Machado**, pela competência, pela partilha generosa de conhecimentos e pela segurança transmitida ao longo deste percurso. Sua orientação tornou possível compreender, na prática, o sentido da política pública como expressão viva de cuidado e compromisso com a vida.

À minha supervisora de estágio, **Tereza Maria Pauliqui Peluso**, exemplo de profissional e fonte de inspiração, pelas inúmeras contribuições à pesquisa e por compartilhar com generosidade sua experiência e saberes.

Às professoras **Luciana Pavowski Franco Silvestre** e **Kerla Mattiello**, pelas valiosas contribuições na banca de qualificação – momento de aprendizado e de importantes indicações para a construção do produto final.

Aos colegas de turma e servidores públicos que compartilharam esta jornada comigo, pelas conversas, reflexões, trocas e desabafos que tornaram o caminho mais leve e enriquecedor.

Ao grupo de pesquisa **Sindemias**, em especial, ao **professor Oséias da Silva Martinuci**, idealizador da pesquisa, pelas inúmeras contribuições e pelo incentivo constante que ampliaram os horizontes deste estudo e inspiraram a confecção do Produto.

À Universidade Estadual de Maringá e à Prefeitura do Município de Maringá, pela oportunidade de formação acadêmica.

Aos amigos que fiz ao longo dos anos no **Cadastro Único**, em especial, ao Naylor, pelo apoio, pela amizade e pelo companheirismo que inspiraram e encorajaram a realização desta pesquisa.

Aos amigos **Douglas, Mário e Marcos**, pelas contribuições fundamentais na sistematização dos dados e na construção das tabelas e gráficos que compõem este trabalho.

Ao **Sérgio**, amigo querido, por sua presença constante, pela sensibilidade e pela forma tão singular de compreender e estar sempre junto, em tudo.

Enfim, a todas as pessoas que, de alguma forma, cruzaram meu caminho e deixaram um pouco de luz, inspiração e esperança.

**Com o coração cheio de gratidão, obrigada!**

## **Cadastro Único, Proteção Social e Território: Impacto na Oferta do PAIF, no Município de Maringá-PR**

### **RESUMO**

Este Trabalho de Conclusão de Curso resulta das reflexões desenvolvidas no âmbito do Mestrado Profissional em Políticas Públicas (2023-2026) e tem como objetivo analisar a utilização das informações produzidas pelo Cadastro Único na execução da proteção social no âmbito do PAIF, no município de Maringá. A pesquisa aborda a trajetória das políticas públicas e da Política de Assistência Social, suas transformações ao longo dos anos em decorrência de crises econômicas e mudanças de governo bem como a sua influência na gestão das políticas pós-Constituição Federal de 1988. Salienta-se a importância da LOAS/1993, PNAS/2004 e SUAS/2005, entre outros documentos e literaturas que embasam a consolidação e a oferta de proteção social em âmbito SUAS. Busca-se compreender como o Cadastro Único tem sido utilizado como ferramenta de gestão e planejamento para aproximar as demandas da população das ofertas de proteção social no PAIF diante da diversidade de territórios existente em Maringá. A partir do mapeamento das áreas de abrangência dos CRAS, foram identificadas distintas realidades socioeconômicas, o que evidenciou desigualdades entre e dentro dos territórios. Os resultados indicam variações significativas na cobertura do CadÚnico, menor em territórios mais extensos e populosos e maior em territórios com menor população, os quais também concentram maior acesso a benefícios sociais. Predominam famílias com até quatro membros, embora, em menor proporção, existam famílias numerosas, sendo majoritariamente chefiadas por mulheres, muitas fora do mundo de trabalho. Observam-se, ainda, elevada concentração de famílias que sobrevivem com renda *per capita* de até R\$ 218,00 em determinados territórios e a presença significativa de pessoas idosas, que correspondem a cerca de 22% das famílias inscritas. As desproteções materiais identificadas constituem indicadores relevantes para o trabalho social com famílias e territórios, podendo também se concretizar em desproteções relacionais. Conclui-se que o CadÚnico é ferramenta fundamental para o planejamento, a organização da oferta do PAIF e a gestão territorial da proteção social básica. O produto técnico desenvolvido busca aproximar as informações territoriais produzidas pelo CadÚnico da prática cotidiana dos trabalhadores do SUAS, contribuindo para a qualificação do exercício profissional e fortalecimento da gestão territorial da política de Assistência Social.

**Palavras-chave:** Política de Assistência Social. Cadastro Único. Território. Proteção Social.

# **The Unified Registry, Social Protection, and Territory Planning: Impact on PAIF Services in the Municipality of Maringá, Paraná**

## ***ABSTRACT***

This final thesis is based on reflections developed on the scope of the Professional Master's Program in Public Policy (2023-2026) and aims to analyze the use of data from the Single Registry in the execution of social protection under the PAIF program in the municipality of Maringá, Paraná. The research observes the evolution of Public Policies and the Social Assistance Policy accomplishments, their transformations over time because of economic crises and changes in government as well as their influence on the policy management following the 1988 Federal Constitution period. It is important to highlight the significance of LOAS/1993, PNAS/2004, and SUAS (2005) among other documents and academic contributions that underpin the consolidation and provision within the SUAS framework. The research attempts to comprehend how the Single Register has been used as a management strategy and planning tool to align the population's demands with the social protection services offered by the PAIF, considering the diversity of territories in Maringá. By mapping the service areas of the CRAS, distinct socioeconomic realities were identified, revealing inequalities both between and within these territories. The outcomes indicate remarkable variations in CadÚnico coverage, which is lower on larger and more populous territories and higher with smaller populations, where access to social benefits is also more concentrated. Households with up to four members predominate, although there are also, to a lesser extent, larger families, most of which are headed by women who usually are outside the formal labor market. There is also a high concentration of households living on a per capita income of up to R\$ 218.00 in certain territories, furthermore a significant presence of elderly adults, who represent approximately 22% of the registered households. The material deprivations identified serve as relevant indicator for social work with families and territories and may also manifest as relational vulnerabilities. The study concludes that the CadÚnico is a fundamental instrument for planning and the delivery of the PAIF and for the territorial management of basic social protection. The technical tool developed seeks to integrate the territorial data produced by CadÚnico into the routine practices of SUAS's staff, thereby enhancing their professional capabilities and strengthening the territorial administration of Social Assistance Policy.

***Keywords:*** Social Assistance Policy. Unified Register. Territory. Social Protection.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapeamento territorial das famílias do Cadastro Único.....	93
Figura 2 – CRAS Maringá – Painel Territorial .....	117
Figura 3 – CRAS Maringá – Painel Territorial – Proteção Social Básica .....	118

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição da cobertura do Cadastro Único – Brasil (2023-2024).....	85
Gráfico 2 – Distribuição da cobertura do Cadastro Único – Maringá (2023-2024).....	85
Gráfico 3 – Pessoas cadastradas no Cadastro Único por faixa de renda – Brasil (2023-2024).....	87
Gráfico 4 – Pessoas cadastradas no Cadastro Único nas três esferas por faixa de renda – Maringá (2023-2024) .....	88
Gráfico 5 – População residente x pessoas no Cadastro Único (2022-2024) .....	92
Gráfico 6 – Distribuição de renda por CRAS.....	98

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Gestão da Política de Assistência Social, Território e Cadastro Único .....	48
Quadro 2 – Principais canais de acesso e exploração do Cadastro Único .....	56
Quadro 3 – Índice de Vulnerabilidade do Cadastro Único – por território de CRAS .....	59
Quadro 4 – Território, Política de Assistência Social e Cadastro Único .....	74
Quadro 5 – Mapeamento das demandas do PAIF, por territórios, a partir de dados do CadÚnico (1) .....	103
Quadro 6 – Mapeamento das demandas do PAIF, por territórios, a partir de dados do CadÚnico (2) .....	105

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
AMUSEP	Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense
art.	Artigo
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CECAD	Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único
CEF	Caixa Econômica Federal
CEP	Código de Endereçamento Postal
CF	Constituição Federal
CFESS	Conselho Federal e Regional de Serviço Social, atual Conselho Federal de Serviço Social
CGU	Controladoria-Geral da União
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRESS	Conselhos Regionais de Serviço Social
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
GPTE	Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IVCAD	Indicador de Vulnerabilidade do Cadastro Único
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MC	Ministério da Cidadania
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
NIS	Número de Identificação Social
NOB	Norma Operacional Básica
OSC	Organização da Sociedade Civil
PAB	Programa Auxílio Brasil
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PCDIF	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PMM	Prefeitura Municipal de Maringá
PNAS	Política Nacional da Assistência Social
PROCAD	Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
RELCAD	Relatórios Gerenciais do Cadastro Único
RI Social	Relatório de Informações Sociais
RUF	Responsável pela Unidade Familiar
SAI	Serviço de Acolhimento Institucional
SAR	Serviço de Acolhimento em República
SAS	Secretaria de Assistência Social e Cidadania, Políticas sobre Drogas e Pessoa Idosa
SASC	Secretaria de Assistência Social e Cidadania
SEAS	Serviço Especializado em Abordagem Social
SEFAZ	Secretaria Municipal de Fazenda

SFA	Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
UEM	Universidade Estadual de Maringá

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>1 POLÍTICAS PÚBLICAS E AS MUDANÇAS NO PAPEL DO ESTADO</b> .....	26
1.1 POLÍTICA PÚBLICA.....	26
1.2 TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	28
1.3 A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA .....	29
1.4 DISCUTINDO A EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL .....	30
<b>2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL</b> .....	34
2.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	34
2.2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	38
<b>2.2.1 O debate sobre a LOAS</b> .....	38
<b>2.2.2 A Política de Assistência Social após a promulgação da LOAS</b> .....	40
<b>3 CADASTRO ÚNICO ENQUANTO FERRAMENTA PARA GARANTIA DE DIREITOS</b> .....	50
3.1 CADASTRO ÚNICO E SEUS FORMULÁRIOS .....	60
3.2 FORMULÁRIO PRINCIPAL DE CADASTRAMENTO .....	61
3.3 TERRITÓRIO – ASPECTOS CONCEITUAIS .....	63
3.4 A DINÂMICA TERRITORIAL E O SUAS .....	67
3.5 GESTÃO DA PAS NA PERSPECTIVA DO TERRITÓRIO.....	71
<b>4 A POTENCIALIDADE DO CADASTRO ÚNICO NA GESTÃO DO PAIF</b> .....	76
4.1 DA TRAJETÓRIA DA PESQUISADORA .....	76
4.2 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ-PR .....	80
4.3 CARACTERIZAÇÃO DO CADASTRO ÚNICO NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ-PR	83
<b>4.3.1 Cadastro Único: análise de Maringá diante das demais esferas governamentais</b> ...	85
<b>4.3.2 Cadastro Único e a proteção social: mapeamento das demandas territoriais</b> .....	92
<b>5 RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO</b> .....	109
5.1 CONTEXTUALIZAÇÃO .....	109
5.2 DESCRIÇÃO DA PESQUISA E SEUS RESULTADOS .....	111
<b>5.2.1 Descrição da pesquisa</b> .....	111
<b>5.2.2 Resultados</b> .....	112

5.3 RECOMENDAÇÕES .....	114
<b>5.3.1 Produção conjunta .....</b>	<b>116</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>120</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>126</b>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objeto o estudo das possibilidades de utilização das informações geradas a partir do banco de dados do Cadastro Único para Programas Sociais – do governo federal – CadÚnico, na gestão da Política de Assistência Social, com foco no Serviço Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, nos territórios de Maringá-PR. A delimitação espacial e a escolha do objeto de pesquisa estão alinhadas ao edital nº 1/2023, da Secretaria Municipal de Fazenda – SEFAZ e Prefeitura Municipal de Maringá – PMM, que estabelece as condições para se frequentar o Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Políticas Públicas – Mestrado Profissional.

A construção de políticas públicas, por si só, é bastante complexa, envolvendo a elaboração de propostas, reflexão de problemas, escolhas, decisões, realização e a mensuração do seu desempenho, elementos fundamentais à gestão de políticas públicas. Sua abordagem não tem a pretensão de indicar uma receita para o aprimoramento da gestão, mas contribuir com a reflexão crítica sobre o uso de informações qualificadas como subsídio à efetivação dos direitos conquistados, ou seja, centrada nas demandas.

Nessa perspectiva, foram abordadas as políticas sociais em sua função de mediação entre o Estado e a sociedade, uma vez que devem materializar o compromisso do Estado com a garantia de direitos e o enfrentamento das desigualdades. A gestão de Políticas públicas consiste numa das formas de o Estado organizar essas demandas, tornando sua gestão eficaz, eficiente, participativa e transparente. Conforme apontado por Tilly (1975 *apud* Aguiar; Lima, 2019), é na elaboração de respostas dessas demandas da sociedade que o Estado exhibe o modo como se estruturam as ofertas de políticas e revela, claramente, os investimentos alocados nos orçamentos, marcados por disputas de interesses permeados pela lógica capitalista. De modo geral, a gestão das políticas sociais acaba por assumir a função de controle das crises do capitalismo, evidenciando o limite de seus resultados e precarizando a oferta dos serviços.

No caso da Assistência Social, a Constituição Federal de 1988 representou um marco ao reconhecê-la como direito do cidadão e dever do Estado, passando a compor o tripé da Seguridade Social ao lado da Saúde e da Previdência. Sua regulamentação consolidou-se a partir de importantes legislações e normativas tais como a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS/1993 e suas alterações, a Política Nacional da Assistência Social – PNAS/2004, a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS, o protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferência de renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, a NOB/SUAS/2012, que trouxe o SUAS, as Orientações Técnicas para PAIF, volumes

1 e 2, e, mais recentemente os Parâmetros de Funcionamento do CadÚnico na Rede Socioassistencial do SUAS.

Diante do amplo arcabouço jurídico vigente, a Assistência Social foi definida como política pública não contributiva, destinada a prover mínimos sociais e atender às necessidades básicas da população. Reafirmou o papel prioritário do Estado na sua condução e financiamento, dando clareza na sua gestão e atribuindo-lhe a responsabilidade de garantir direitos sociais por meio de políticas públicas efetivas. Acrescentou mecanismos de participação popular, como os conselhos de direitos, que permitem à população influenciar diretamente na gestão e fiscalização das ações estatais, evidenciando um modelo democrático e participativo, no qual o Estado e a sociedade compartilham responsabilidades na construção e implementação das políticas públicas (Brasil, 1988).

Assim, entende-se que a Assistência Social não pode ser pensada isoladamente, mas como parte de um sistema articulado a outros, em outros sistemas orientados pela garantia de direitos e à promoção do bem-estar social (Brasil, 2005b).

O SUAS define, regula, padroniza, organiza a hierarquia, os vínculos, responsabilidades e competências dos diferentes entes governamentais; os serviços, benefícios e seus programas e projetos de caráter permanente ou eventual; o modo de financiamento de benefícios, programas e projetos; as terminologias e nomenclaturas utilizadas; o lugar da rede de serviços socioassistenciais, como dito alhures (Brasil, 2008, p. 45).

A NOB/SUAS, por sua vez, apresenta, de maneira mais explícita, a hierarquização da política, estruturando os níveis de proteção social em função da complexidade das demandas atendidas. Segundo Sposati (2009, p. 23), o entendimento sobre proteção social “É uma política estabelecida para preservação, segurança e respeito à dignidade de todos os cidadãos”. Para fins de operacionalização e de maior clareza na definição das ações, a política foi estruturada em dois níveis, a proteção social básica e a proteção social especial, e seus equipamentos, respectivamente, são os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).

Nesse contexto, insere-se o CRAS, unidade pública que atua na perspectiva de levar a prevenção e a proteção às famílias em seus territórios. Suas funções envolvem a organização e a oferta do PAIF e a gestão territorial da proteção social básica (Brasil, 2009b). Do ponto de vista da gestão, visto que essas funções se complementam à medida que a desproteção social incide de forma diferenciada em cada território, há de se considerar, também, as especificidades socioeconômicas, culturais, étnicas, entre outras, dessa demanda. Assim, a gestão territorial contribui para o planejamento, a articulação junto aos recursos e redes

sociais disponíveis bem como com outros serviços e políticas existentes no território (Koga; Diniz, 2018).

No que se refere à oferta da proteção social, verificam-se avanços expressivos ao longo dos 20 anos de consolidação do SUAS, contudo ainda há espaço para aprimoramento. Isso fica evidente, à medida que se observa a presença de retrabalho na rede, reclamações de usuários atendidos e desconhecimento, por parte da população, sobre o direito de acesso a essa política. Esses aspectos reduzem o potencial protetivo do sistema, limitando a cobertura das demandas das famílias, por falta de clareza do volume e, muitas vezes, da incidência da desproteção no território. Esse contexto influencia na oferta do PAIF.

Nesse cenário, o CadÚnico desponta como uma ferramenta estratégica que potencializa a gestão das ações desenvolvidas do CRAS. Instituído em 2001, o CadÚnico surgiu com o objetivo de integrar diversos registros administrativos utilizados, sobretudo, nas políticas de transferência de renda. Esse banco de dados foi se aperfeiçoando, ao longo de mais de duas décadas, com informações cada vez mais consistentes, de tal modo que, atualmente, o Estado tem se utilizado dessas informações para a gestão de políticas públicas voltadas à população mais vulnerável (Koga, 2015). Para além de uma visão de controle como instrumento restritivo, o CadÚnico pode ser compreendido como uma ferramenta estratégica de garantia de direitos, por meio da oferta do PAIF.

A Política de Assistência Social brasileira fundamenta-se em três funções essenciais: a Proteção Social, a Vigilância Socioassistencial e a Defesa de Direitos. Articuladas entre si, essas funções compõem o sistema protetivo, cujo objetivo é assegurar respostas efetivas às situações de vulnerabilidade e risco social. Nesse contexto, a integração entre vigilância socioassistencial e proteção social (básica e especial) é fundamental para se identificar ocorrências de violações de direitos e fragilidades das famílias em seu contexto de vida. Essas estratégias devem ser contínuas, sistemáticas e articuladas aos serviços, benefícios e programas socioassistenciais. Nesse sentido, o CadÚnico oferece subsídios para a gestão territorial, contribuindo para a elaboração de diagnósticos sociais e fortalecendo as entregas do SUAS. Tal integração amplia as oportunidades de acesso das famílias não apenas às ações da assistência social, mas também a outras políticas públicas que utilizam a base de dados do CadÚnico como referência (Brasil, 2004b).

Em 2021, o CadÚnico foi incorporado à LOAS, consolidando seu *status* como registro público oficial de famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica e reafirmando a sua função como principal instrumento de identificação socioeconômica das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil. Na prática, ele permite a

construção de diagnósticos territoriais detalhados que orientam a gestão do SUAS, incluindo a gestão da proteção social básica e a execução do PAIF. Constitui, portanto, um subsídio para a gestão territorial, que possibilita a elaboração de mapeamentos e levantamentos de demandas para execução de ações, de acolhida, das oficinas com famílias, de busca ativa e ações comunitárias no território, ou seja, o CadÚnico é potencialmente uma base de informações para a formulação, implementação e avaliação das atividades do CRAS.

Na prática, ele possibilita a construção de diagnósticos territoriais detalhados que orientam as ações do SUAS, especialmente a gestão da proteção social básica e a execução do PAIF. Constitui, portanto, recurso indispensável à gestão territorial, à medida que subsidia a elaboração de mapeamentos e levantamentos de demandas bem como a realização de atividades de acolhida, oficinas com famílias, ações de busca ativa e mobilizações comunitárias nos territórios. Assim, o CadÚnico se configura como a base de informações para a formulação, implementação e avaliação das ações desenvolvidas nos CRAS, reafirmando seu papel estratégico na efetivação da proteção social e na garantia de direitos.

Maringá-PR, de acordo com a estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, possui uma população estimada de 425.983 habitantes e é considerado, pela PNAS, município de grande porte e habilitado com gestão plena. Dados do Cadastro Único indicam que, em dezembro de 2024, aproximadamente 26% da população maringaense — o equivalente a 109.412 pessoas — estavam inscritos nesse banco de dados. Entre os cadastrados, 48% das famílias possuem renda inferior a meio salário-mínimo *per capita*. Dentre esse grupo, 55% vivem com renda de até R\$ 218,00 por pessoa, o que evidencia situações de significativa vulnerabilidade socioeconômica (IBGE, 2024a).

Dados do Cadastro Único indicam que, em dezembro de 2024, aproximadamente 26% da população maringaense — o equivalente a 109.412 pessoas — estavam inscritos nesse banco de dados. Entre os cadastrados, 48% das famílias possuem renda inferior a meio salário-mínimo *per capita*. Dentre esse grupo, 55% vivem com renda de até R\$ 218,00 por pessoa, o que denota situações de significativa vulnerabilidade socioeconômica.

Para o atendimento dessa população, a oferta de proteção social em âmbito do SUAS é feita por meio de serviços, destacando-se a presença dos CRAS e do PAIF, que constitui o objeto central desta pesquisa. Atualmente, Maringá conta com dez CRAS e duas unidades de atendimento descentralizadas. Embora localizadas na mesma cidade, as desigualdades sociais se dão de forma diferente entre os territórios, motivando a coleta de dados por território de abrangência dos CRAS, com os objetivos de subsidiar evidências e fundamentar as análises desta pesquisa.

A gestão da Política de Assistência Social, na perspectiva da PNAS/2004 e do SUAS/2005, incorpora o conceito de território, superando a visão exclusivamente geográfica e compreendendo o território como espaço relacional, histórico, cultural e político, construído socialmente por meio das experiências, disputas e práticas cotidianas dos sujeitos (Koga, 2013). Como nem sempre foi assim, diversos autores contribuíram na construção desse conceito, tais como Claude Raffesti (1993), Dirce Koga (2013, 2015, 2016) e Milton Santos (1996, 1999, 2006), com destaque para “território usado”, que considera o sentimento de pertencimento, as desigualdades, as rugosidades e os usos concretos do espaço. Dessa forma, o conceito ampliado de território proporciona melhor orientação para a oferta adequada da proteção social nos territórios.

Na realidade, a distribuição desigual dos serviços e equipamentos socioassistenciais impacta a gestão da proteção social enquanto direito social. Embora se registrem os avanços legais, como os presentes no Estatuto das Cidades, ainda se esbarra em interesses privados, o que indica a necessidade de um planejamento urbano inclusivo, quiçá uma construção impulsionada pela participação popular. Uma leitura da dinâmica territorial, em suas múltiplas dimensões, é essencial para a compreensão das desproteções e o acesso desigual aos serviços públicos, para superação das práticas fragmentadas e individualizadas, possibilitando uma atuação mais coletiva e integrada, consolidando o território enquanto o princípio fundamental que orienta a atuação do SUAS (Koga, 2011).

No SUAS, o território ocupa posição central na gestão, constituindo-se simultaneamente como suporte para a oferta do PAIF e como matéria prima para a gestão territorial, desempenhando funções estratégicas para o trabalho desenvolvido pelos CRAS.

Dessa maneira, ressalta-se a importância do CadÚnico, enquanto ferramenta de gestão, fundamental na construção do diagnóstico socioterritorial, relevante no SUAS. Esse banco de dados representa um subsídio informacional qualificado, que, articulado a outras fontes – como as estatísticas produzidas pelo IBGE –, possibilita alimentar todas as fases do ciclo das políticas públicas. Embora o governo federal tenha investido no aprimoramento do CadÚnico, ainda há dificuldades quanto à sua utilização de forma estratégica, especialmente na oferta qualificada de proteção social básica.

Considerando-se as diversas faces do problema acima exposto e a lacuna trazida à tona por Sposati (2021, p. 184), “embora seja passível de execução, não é hábito da gestão municipal e dos seus trabalhadores proceder a análises territoriais”, logo, o CadÚnico desvela também a dificuldade de entregar serviços e benefícios integrados à população compatíveis com as demandas registradas por esta. Esse hiato suscita a importância do debate sobre a

utilização do CadÚnico na elaboração de diagnósticos com recorte territorial, permitindo identificar diversas situações de vulnerabilidades, que acabam por configurar desproteções sociais, e mensurar demandas de oferta e gestão da proteção social básica no município de Maringá-PR. Consequentemente, fica o questionamento: Em que medida a utilização do CadÚnico pode contribuir na gestão dos CRAS na oferta qualificada de proteção social no município de Maringá?

Os debates contemporâneos sobre o uso do CadÚnico para elaboração, aprimoramento, execução e avaliação de políticas públicas, especialmente no âmbito da proteção social básica, constituem tema central desta da pesquisa. Nesse contexto, foram definidos o objetivo geral (1) e os objetivos específicos (2-4), respectivamente:

- 1) Compreender e potencializar o uso das informações do Cadastro Único na gestão territorial da proteção social básica em Maringá-PR, com ênfase no PAIF nos territórios dos CRAS.
- 2) Refletir sobre a construção da Política de Assistência Social Brasileira e seus impactos na oferta da proteção social;
- 3) Compreender a trajetória histórica do CadÚnico como elemento da proteção social no âmbito SUAS;
- 4) Realizar mapeamento das demandas do PAIF, vinculando-as aos territórios de sua moradia, utilizando dados do CadÚnico.

Parte-se do pressuposto de que a desproteção social é influência principalmente das características da composição da família e do território de moradia das famílias inscritas no CadÚnico. Nesse sentido, foram elaboradas algumas hipóteses, a fim de nortear o processo de investigação deste estudo.

- Em termos de gestão da Política de Assistência Social, de que maneira as informações do CadÚnico possibilitam o acesso da população ao PAIF?
- Qual o impacto dos dados presentes no CadÚnico, referenciados por território de vivência das famílias PAIF, na identificação de demandas?
- Qual o impacto dos dados do CadÚnico, referenciados pelo território de vivência das famílias do PAIF, na identificação de demandas para o trabalho social com famílias?
- As informações extraídas do CadÚnico permitem monitorar e avaliar (oferta e demanda) a gestão de território do PAIF no território?

Considerando-se o objetivo geral do estudo, a pesquisa foi classificada como descritiva, pois a exposição das características das famílias inscritas no CadÚnico permite estabelecer relações entre as condições de vida da população e a oferta/gestão do PAIF nos territórios. Segundo Gil (2002, p. 42),

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. Outras pesquisas deste tipo são as que se propõem a estudar o nível de atendimento dos órgãos públicos de uma comunidade.

Na condução da pesquisa foram utilizadas fontes disponíveis como livros, revistas, jornais, documentos, gráficos, reportagens, fossem fontes primárias ou secundárias, como o caso do CadÚnico, bem como as encontradas na internet, sobretudo nos sites de pesquisas especializados. Inicialmente partiu-se da organização dos conhecimentos produzidos, quer fossem teóricos ou regulamentações legais que embasam a consolidação e a oferta de proteção social em âmbito SUAS, tendo como marco temporal sinalizado a partir da Constituição Federal de 1988. No segundo momento, passou-se a concentrar os esforços para compreender como o CadÚnico é potencial ferramenta de gestão para aproximar as demandas da população das ofertas de proteção social no PAIF, em consonância com a diversidade de territórios existente em Maringá-PR.

Quanto aos procedimentos adotados para a coleta de dados, a pesquisa caracteriza-se como bibliográfica, segundo Gil (2002, p. 43), “aqueles que se valem das chamadas fontes de papel”. Utilizou-se de busca em sites especializados em informações sobre o CadÚnico tais como a Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico – CECAD<sup>1</sup>, Relatório de Informações Social – RI, Data Explorer, Observatório e Portal do Cadastro Único. O objetivo foi identificar elementos que agravam as situações de desproteção social nos territórios. Para tanto, consideraram-se variáveis como faixa de renda, cor/raça, distribuição por idade x sexo, escolaridade, presença no domicílio de pessoa com deficiência, crianças, idosos, número de integrantes que residem no mesmo domicílio bem como a identificação de população em situação de rua, povos ciganos, carcerários e catadores de recicláveis.

No que tange ao acesso aos dados municipais do CadÚnico, foi necessário fazer uma solicitação, ao gestor municipal, seguindo as orientações da portaria MC nº 810/2022 e também do decreto municipal nº 1.293/2023 (Brasil, 2022c; Maringá, 2023). Vale ressaltar que o acesso a essa base de dados é permitido apenas para pesquisas e para implementação de

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php>. Acesso em: 18 jan. 2026.

políticas públicas. Após deliberação do Conselho Municipal de Assistência Social – COMAS, no final do mês de abril de 2025 teve-se acesso à base municipal. Tais cuidados ficaram mais rigorosos após a Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD. Foram realizados levantamentos dos mesmos elementos citados acima, a partir das bases dos Relatórios Gerenciais do CadÚnico – RELADO dos meses de dezembro de 2023 e 2024. De maneira geral, a pesquisadora optou pelo uso das bases do CECAP, no entanto o município não dispunha desse material em arquivo, assim, a gestão local elegeu o uso do RELCAD, pela facilidade de manuseio.

Os dados levantados foram organizados em planilhas eletrônicas, a partir das quais foram extraídos percentuais que possibilitaram a realização de análises descritivas por meio de gráficos, tabelas e mapeamentos. Esses instrumentos permitem evidenciar demandas, identificar elementos relevantes e subsidiar a gestão territorial da proteção social básica. Dessa forma, adotou-se uma abordagem quantitativa; segundo Zanella (2006, p. 97), “O método quantitativo preocupa-se com representatividade numérica, isto é, com a medição objetiva e a quantificação dos resultados”. Assim, a análise será realizada a partir de dados numéricos compilados, permitindo generalizações e mensuração das relações entre a caracterização da população alvo da proteção social e seus impactos na gestão, na oferta e na qualidade dessa política pública.

Entretanto, reconhece-se que os desafios para a efetivação do modelo brasileiro de proteção social não contributiva não podem ser compreendidos de forma isolada. Por isso, o tratamento dos dados seguirá uma perspectiva dialética<sup>2</sup>, analisados à luz dos conhecimentos construídos historicamente produzidos sobre políticas públicas, proteção social no SUAS e a territorialização a partir da utilização do CadÚnico como base para a gestão e qualificação do PAIF vinculados aos territórios.

Esta pesquisa está estruturada em cinco capítulos, além da introdução e das considerações finais, conforme descrito abaixo.

O **primeiro capítulo** aborda os estudos sobre políticas públicas, no Brasil, após a redemocratização, destacando conceitos, origens e evolução bem como as reformas de Estado e a recorrente busca por maior eficiência e redução do papel deste. São analisados as estratégias de privatização e seus impactos na gestão das políticas públicas, deixando claro que o cidadão passa de portador de direitos a consumidor, pagando pelos serviços que são seus de direito.

---

<sup>2</sup> “Para esses pensadores, o conhecimento não pode ser entendido isoladamente em relação à prática política dos homens, ou seja, nunca é questão apenas de saber, mas também de poder” (Severino, 2013, p. 101).

O **segundo capítulo** trata da Política de Assistência Social, reconhecida enquanto política pública após a Constituição Federal de 1988, passando a integrar o tripé da Seguridade Social ao lado da Saúde e da Previdência, enfatizando a LOAS/1993 e suas alterações, PNAS, Norma Operacional Básica, SUAS, o protocolo e a gestão integrada de serviços benefícios e transferência de renda no âmbito do SUAS, entre outras regulamentações.

O CadÚnico é o tema do **terceiro capítulo**, instituído em 2001 e incorporado de forma mais efetiva à Assistência Social a partir de 2021. Destaca-se sua relevância como base de dados sobre as famílias vulneráveis e como instrumento estratégico de gestão de políticas públicas. O capítulo discute, ainda, os desafios de integração ao SUAS, essenciais para qualificar os atendimentos das demandas de proteção social.

Nesse capítulo, aprofunda-se o debate sobre o conceito de território e sua relação com as políticas públicas, especialmente na área de assistência social, evidenciando a importância de se considerar a dinâmica territorial na implementação da proteção social, especialmente no âmbito do PAIF. Nesse contexto, o uso do CadÚnico é visto como ferramenta potencial na identificação de áreas de vulnerabilidade e na articulação de redes de apoio.

O **quarto capítulo** apresenta as potencialidades do CadÚnico na gestão do PAIF, considerando os diferentes territórios do município de Maringá. A análise territorial evidenciou territórios com alta concentração de famílias cadastradas e outras áreas com grandes números absolutos de população em situação de vulnerabilidade, o que exige respostas diferenciadas da gestão. A compreensão do território em sua complexidade, a partir das informações do CadÚnico, implica ir além de seus limites administrativos e reconhecer que esse banco de dados apresenta potencial revelador fundamental para a leitura das desproteções sociais. As informações nele contidas permitem identificar demandas, especialmente aquelas de natureza material, e que, quando articuladas à vigilância socioassistencial, podem orientar de forma mais precisa as ações do PAIF nos territórios. Ao possibilitar a identificação das desigualdades existentes no município, o CadÚnico consolida-se como instrumento estratégico para o fortalecimento da gestão territorial e para o aprimoramento da oferta do PAIF.

O **quinto capítulo** apresenta o produto técnico desenvolvido no âmbito da pesquisa, materializado em um Relatório Técnico Conclusivo. O produto técnico evidencia que o uso qualificado e territorializado das informações do CadÚnico amplia a capacidade das equipes de planejar, executar e avaliar ações alinhadas às reais demandas das famílias e dos territórios.

As desigualdades socioeconômicas e os distintos perfis familiares nos territórios de abrangência dos CRAS constituem subsídios concretos para a organização da oferta do PAIF, qualificando a busca ativa, o acompanhamento familiar e o planejamento de ações coletivas. A articulação entre dados cadastrais e conhecimento territorial das equipes possibilitam identificar não apenas desproteções materiais, mas também indícios de desproteção relacional, fortalecendo intervenções preventivas e comunitárias.

Ademais, o produto técnico desenvolvido – concebido como ferramenta visual e de fácil acesso – contribui para a transformação de registros administrativos em informações estratégicas, favorecendo a vigilância socioassistencial e a tomada de decisão no cotidiano do trabalho social. A possibilidade de apropriação dessas informações pelas equipes técnicas, territorializadas por CRAS, amplia o acesso e o manuseio dos dados como faixa etária, escolaridade, renda, benefícios, entre outros elementos, tornando as ações do PAIF mais assertivas, em consonância com as seguranças socioassistenciais

Nas **considerações finais**, destacam-se alguns apontamentos centrais da pesquisa, entre eles, o entendimento de que a efetivação da proteção social por meio do PAIF tem início no conhecimento aprofundado das desproteções sociais e na organização dos serviços em consonância com as demandas territoriais. Nesse sentido, o CadÚnico é reafirmado como instrumento estratégico de planejamento, execução e qualificação da oferta do PAIF, contribuindo para a identificação de vulnerabilidades, a priorização de territórios e o fortalecimento das respostas socioassistenciais. Embora amplamente utilizado como critério de acesso a benefícios, o CadÚnico apresenta elevado potencial ainda subutilizado pelas equipes do SUAS como ferramenta de gestão territorial da proteção social básica. Assim, o uso criterioso e territorializado do CadÚnico fortalece a vigilância socioassistencial, subsidia o planejamento, a busca ativa e o acompanhamento familiar, contribuindo para a coletivização das desproteções e para o desenvolvimento de ações preventivas e protetivas no âmbito do SUAS.

Por fim, a escolha da temática está relacionada à experiência profissional desta pesquisadora, que atuou como gestora do CadÚnico em dois períodos (2004-2006 e 2017-2024) e integrou a equipe de proteção social básica (2013-2017). Essa trajetória possibilitou-lhe vivenciar de perto os limites e desafios da integração das informações do CadÚnico à gestão dos CRAS bem como os impactos desse descompasso na oferta do PAIF às famílias atendidas. A pesquisa, assim, também se configura como oportunidade de aperfeiçoamento profissional, com vistas a contribuir de forma efetiva para a comunidade.

# 1 POLÍTICAS PÚBLICAS E AS MUDANÇAS NO PAPEL DO ESTADO

## 1.1 POLÍTICA PÚBLICA

A política pública, enquanto área de conhecimento, tem sua origem nos Estados Unidos, na segunda metade do século XX, consolidando-se academicamente ligada a uma subdisciplina de Ciência Política. Nesse período inicial, a produção científica concentrava-se na ação dos governos, problematizando o papel reduzido do Estado nas políticas públicas.

No Brasil, o campo de pesquisa em políticas públicas ocorreu de forma mais sistemática após o período de redemocratização e a reforma de Estado, a partir de 1980. Os estudos brasileiros eram centrados no papel do Estado diante das mudanças vivenciadas pela sociedade brasileira (Pinto, 2017).

A Constituição Federal de 1988 reconhece a participação cidadã nas estruturas do Estado, inclusive na construção de políticas públicas (Brasil, 1988). Manhães e Santos (2016) destacam que tanto o documento brasileiro, acima citado, quanto a Constituição da Colômbia de 1991 foram considerados inspiração para outros países da América Latina, contribuindo para a elaboração dos seus arcabouços jurídicos de forma que incorporassem as necessidades dos cidadãos e a participação social.

Nesse sentido, Pereira (2009) defende que a política pública deve ser compreendida como ação exclusiva do Estado, necessita envolver a participação da sociedade, desde a inclusão de pautas na agenda do governo até a avaliação da execução das políticas públicas, passando, inclusive, pelo exercício do controle social. O sentido de tal participação é parte da compreensão do próprio termo política pública, ou seja, os interesses da população, numa compreensão que é inspirada nos princípios fundamentais da Constituição brasileira – “todo poder emana do povo” (Brasil, 1988).

No Brasil, os estudos sistematizados sobre políticas públicas ganharam centralidade a partir do processo de redemocratização, nos anos 1980. Nesse período, destacam-se contribuições de autores como Draibe (1993), com análises sobre o Estado de bem-estar social; Bresser-Pereira (2010), a respeito da reforma administrativa e gerencial); Arretche (2001), ao discutir o federalismo e as políticas públicas; e Dagnino (2002), que abordou o papel dos conselhos na gestão de políticas públicas.

De forma mais recente, Cardoso (2023), ao analisar as etapas de implementação das políticas públicas comparadas na América Latina no século XXI, pontua o desenvolvimento dessas políticas em etapas distintas. A primeira, compreendida entre 1990 e 2005, é marcada

por estudos centrados no Estado. A segunda etapa, que abrange o período de 2005 a 2020, caracteriza-se pela ênfase em estudos de políticas setoriais. Por fim, a terceira etapa, correspondente ao período da pandemia até o momento atual, volta-se à análise da capacidade estatal. O autor destaca, ainda, que o Brasil ocupa posição de destaque na produção científica, especialmente em publicações em periódicos (Cardoso, 2023).

A execução das políticas públicas representa, em grande medida, a forma pela qual o Estado manifesta suas respostas às demandas sociais, revelando sua presença e alcance e exibindo o seu tamanho. A condução das políticas públicas não é linear, tampouco é previsível. Seus conteúdos são de extrema complexidade, dada a dinâmica social, e, por vezes, suas fragilidades expõem a má condução das políticas pelo Estado. Assim sendo, o modelo racional, sucesso nas políticas econômicas, não se demonstra totalmente adequado, dada a sua limitação pela visão da sequência dos processos de gestão e formulação das políticas públicas (Saravia, 2006).

[...] sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e alocação de recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (Saravia, 2006, p. 29).

Nesse sentido, o uso do poder político pelo Estado envolve escolhas de agir ou se omitir, fato que afeta de forma diferenciada os diversos segmentos da sociedade. Em contextos marcados por desigualdade, exclusão social e violência, tais decisões podem representar verdadeiras ameaças à vida. Nessa direção, a perspectiva da necropolítica, proposta por Mbembe (2018, p. 16), revela como o Estado, por meio de práticas discursivas e institucionais, produz a naturalização da morte, criando “inimigos fictícios” que legitimam a “[...] divisão entre as pessoas que devem viver e as que devem morrer”.

No caso do Estado brasileiro, acrescentam-se a necropolítica, a trajetória histórica, a sua formação em meio a diversos governos e regimes, efetuando, à sua moda, resposta à questão social marcada por seletividade e por interesses vinculados à manutenção da ordem vigente. Embora as políticas públicas assegurem a proteção social como direito do cidadão e dever do Estado (CF/1988), sua condução, por vezes, é atravessada por interesses particulares e por disputas de poder. Comprometendo o papel do Estado em desempenhar ações de proteção, por vezes, acabam por revelar a permanência de lógicas necropolíticas na gestão da vida e da morte (Brasil, 1988).

Assim, entende-se que a política pública apresenta fina sintonia com a resolução de situações de interesse coletivo. Nesse contexto, as políticas sociais podem ser compreendidas,

segundo Pereira (2009, p. 94), como “[...] uma espécie de gênero da política pública cujo objetivo é concretizar direitos sociais por meio de ações voltadas ao atendimento das necessidades da população”. A política social, portanto, resulta de uma construção histórica, econômica, política e cultural, configurando-se como meio de transformar a realidade existente em direção à realidade desejada.

Segue uma breve exposição das principais tipologias, com ênfase em suas características centrais e nas implicações que carregam para o campo das políticas públicas.

## 1.2 TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Lowi (1972 *apud* Souza, 2006), são quatro os tipos de fazer política públicas: políticas distributivas, políticas regulatórias, políticas redistributivas e políticas constitutivas.

- a) **Política regulatória:** envolve a disputa de interesses particulares e restritos, exigindo a demonstração de força política dos participantes, visa à regulamentação de serviços públicos e muitas vezes pressupõe a distribuição de custos e benefícios;
- b) **Política distributiva:** caracteriza por distribuir, a determinada parcela da sociedade, vantagens e/ou benefícios. Os critérios para a concessão devem ser claros e seu custo diluído por toda a sociedade, tendo-se em vista que seus benefícios são impactados por toda a população. Sendo assim, há dificuldade de mensurar o custo dessa política;
- c) **Política redistributiva:** é uma política que atinge parte significativa da sociedade. As contas necessitam encontrar equilíbrio, ou seja, benefícios concedidos obrigatoriamente devem ter seus custos cobertos. Assim sendo, esse tema suscita amplas discussões, podendo ser espaços com conflitos intensos;
- d) **Políticas constitutivas:** o principal papel das políticas constitutivas é emitir uma orientação macro que conduz as políticas públicas; essa direção maior influencia diretamente o planejamento, a execução e a avaliação das políticas.

Em síntese, a classificação das políticas públicas em distintas tipologias propicia a compreensão, de forma mais ampla, dos mecanismos utilizados pelo Estado, na tentativa de buscar responder às demandas sociais, seja pela regulação de interesses, pela distribuição ou redistribuição de recursos ou, ainda, pela definição de orientações gerais que determinam todo

o processo de formulação e execução. Enfim, fica claro que a atuação do Estado é complexa. Para melhor compreender o papel do Estado, segue discussão em torno da Reforma da Administração Pública ocorrida a partir da década de 1990.

### 1.3 A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A Política de Assistência Social, reconhecida enquanto direito social na Constituição Federal, não teve tempo suficiente para se concretizar, uma vez que o Brasil passou a viver, em 1990, o agravamento da crise econômica. Em 1995, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso – FHC, a reforma administrativa passou a ser discutida amplamente, sendo que a crise da econômica do Estado constituiu-se em forte argumento para mudanças, principalmente na reconfiguração do papel do Estado. Dessa forma, percebem-se a redução da ação do Estado e a ampliação de espaços para o mercado privado, tanto na esfera econômica quanto na social.

No Brasil, a implantação da reforma administrativa impactou diretamente as políticas públicas, especialmente a Política de Assistência Social. A estratégia de transferência de parte das responsabilidades sociais do Estado ao setor privado, na prática, levou a mudanças significativas: de um lado, a população com maior poder aquisitivo passou a recorrer majoritariamente aos serviços privados; de outro, no setor público ficou concentrado o atendimento às camadas mais pobres da sociedade. Sem dúvida, essa dinâmica de gestão assumida a partir da reforma administrativa motiva, ainda que de forma incipiente, a abordar o tema.

No Brasil, a primeira reforma administrativa ocorreu nos anos de 1930, tendo como principal marco a criação das autarquias e do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, trazendo consigo a implantação da Administração Pública Burocrática. Esta surge com a missão de substituir a administração patrimonialista, impulsionada pela sua incompatibilidade com a lógica capitalista, ou seja, havia a necessidade de maior clareza entre os papéis do Estado e o mercado (Bresser-Pereira, 2022).

Nesse contexto, a Administração Pública Burocrática foi gradualmente substituída pela Administração Pública Gerencial, considerada a segunda reforma administrativa, iniciada com o decreto-lei nº 200, de 1967 (sob o comando de Amaral Peixoto e Hélio Beltrão). Essa foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, a partir da flexibilização da administração baseado em maior eficiência e menor custo do Estado. Essa proposta de gestão foi debatida não somente no Brasil, mas em vários países, de modo geral, em todos os governos, especialmente nos momentos de crise do Estado (Bresser-Pereira, 2022).

No âmbito da Política de Assistência Social, a reforma administrativa trouxe impactos significativos. A centralização de gastos sociais em programas seletivos, voltados para a população mais vulnerável, foi a estratégia que mais influenciou a forma de gestão dessa política, reduzindo a proteção social. O Estado assumiu a responsabilidade pelo financiamento e pela direção política, e a execução passou a ser compartilhada com organizações sociais. Ressalta-se que a gestão de organizações sociais, ainda atualmente, tem presente muitos resquícios da Administração Burocrática, com práticas conservadoras e centralizadas.

Com relação ao financiamento da Assistência Social, fica evidente o caráter frágil, parte depende de orçamento público e outra das realizações de festas e arrecadações providas de promoções como o caso das organizações sociais. Fato é que o corte com gastos sociais é visível e é justificado nas crises econômica e fiscal do Estado. Dessa forma, a política pública de Assistência Social nem se consolida como direito e sua atuação se torna precária e deficitária.

Em dezembro de 1993 foi publicada a LOAS, que trouxe elementos da Administração Gerencial em suas diretrizes, como a descentralização política-administrativa, participação popular e primazia da responsabilidade do Estado (condução e não execução). Conforme explica Bresser-Pereira (1996, p. 272), “[...] a administração pública gerencial pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, na qual cidadãos defendem seus interesses e afirmam suas posições ideológicas, que afinal se expressam na administração pública”. Todavia, tais inovações não eliminaram completamente os resquícios do modelo burocrático, que ainda persistem em diferentes instâncias da gestão social.

Diante desse panorama, torna-se evidente que a reforma administrativa brasileira redefiniu o papel do Estado e repercutiu diretamente na consolidação das políticas sociais, em especial, na Assistência Social. Dessa forma, para melhor compreender a potencialidade das políticas sociais enquanto instrumentos de garantia de direitos, será necessário retomar brevemente a trajetória histórica das políticas sociais e sua emissão de respostas diante das demandas.

#### 1.4 DISCUTINDO A EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL

As políticas sociais emergem a partir de 1883, na Alemanha, orientadas pela lógica do seguro social (Boschetti, 2009). Na Europa ocidental, as políticas sociais foram marcadas por diversas legislações tais como o Estatuto dos Trabalhadores; as Leis dos Pobres; a Lei

Speenhamland e, em 1834, a Nova Lei dos Pobres. Essas iniciativas estavam vinculadas, predominantemente, à figura do trabalhador, uma vez que as lutas estavam relacionadas à jornada de trabalho, pressionando o Estado a regular tais relações.

Em momentos em que o neoliberalismo avança e se intensificam as expressões da questão social, as políticas são chamadas a desempenhar o seu papel de controle, de forma a colaborar para que se estabeleça a normalidade. Nesse sentido, a normalidade pode ser entendida como atendimento às necessidades básicas da população de forma a não colocar em risco o próprio sistema capitalista (Behring, 1998). Para Navarro (1997), a implantação da política social sob a lógica neoliberal, na América Latina, foi consolidada, principalmente, por quatro estratégias: a) privatizações, b) centralização dos gastos sociais públicos em programas seletivos contra a pobreza, c) corte dos gastos sociais e d) descentralização.

As privatizações constituem elemento articulador na implantação e gestão de políticas sociais e consistem na transferência de parte das responsabilidades do Estado para investidores privados. Para que tal estratégia obtenha sucesso, é necessário que se crie demanda, e, aqui, dois pontos devem ser salientados: o primeiro, alega-se suposta má qualidade no serviço público, e o segundo, gastos excessivos com este. O sucesso da privatização depende do repasse, ao setor privado, da parte rentável dessas políticas sociais, aliado à transferência de subsídios a empresas para sua execução. A parte não rentável é mantida pelo Estado.

Quanto aos gastos sociais públicos em programas seletivos contra a pobreza, eles comovem a sociedade, pois quem será contra a ajuda aos mais carentes? Assim sendo, os programas estatais são focados no alívio da pobreza, tendo por finalidade oculta manter o poder político por meio do voto.

Ainda como estratégia, tem-se o corte dos demais gastos sociais, justificado pela crise fiscal do Estado e pela descentralização com os objetivos de democratizar e agilizar a ação pública. Essa forma de gestão das políticas sociais, subordinadas à política econômica, leva a “políticas pobres para os pobres” e à descentralização, vista como desconcentração e desresponsabilização do Estado, apesar das inovações da CF/1988 (Behring; Boschetti, 2011, p. 184).

O acirramento das expressões da questão social<sup>3</sup> contribui para a criação de uma imagem distorcida do público da Assistência Social, muitas vezes, vinculada à vagabundagem

---

<sup>3</sup> “A ‘questão social’ é mais do que pobreza e desigualdade. Ela expressa a banalização do humano, resultante de indiferença frente à esfera das necessidades das grandes maiorias e dos direitos a elas atinentes. Indiferença ante os destinos de enormes contingentes de homens e mulheres trabalhadores submetidos a uma pobreza produzidos historicamente (e, não, naturalmente produzida), universalmente subjugados, abandonados e desprezados, porquanto sobranes para as necessidades médias do capital” (Iamamoto, 2009, p. 22).

e vadiagem. Essa realidade se mostra ainda mais complexa à medida que a insuficiência das políticas sociais em emitir respostas efetivas à população “mostra[m] a miséria do Estado para superar o estado de miséria, no contexto do ajuste fiscal neoliberal”, gerando agravamento da demanda já instalada (Behring; Boschetti, 2011, p. 188).

Nesse contexto, Vieira (2009) coloca que não é possível analisar políticas sociais e econômicas de forma dissociada. A submissão da política social à econômica resulta na concentração de renda nas mãos de poucos e no crescimento da pauperização e da precarização das condições de trabalho. No que se refere à relação entre as políticas, o autor afirma que, “formando um todo, a política econômica e a política social apenas formalmente se distinguem e, às vezes, dão a enganosa impressão de que tratam de coisas muito diferentes” (Vieira, 2009, p. 142).

De modo convergente, Behring (2009b) coloca que a política social constitui, ao mesmo tempo, estratégia política e econômica, de forma a influenciar uma contradição: oferta de benefícios e serviços sociais com reduzido investimento financeiro. O resultado mais recorrente é a precarização da efetivação dos direitos sociais. Para enfrentar as desigualdades sociais e econômicas, as políticas de distribuição de renda, emprego e investimentos em políticas públicas podem ser considerados estratégias integradas para se construir uma sociedade mais justa.

Tanto a política social quanto a política econômica são conduzidas a partir de uma lógica capitalista; tal fato, muito provavelmente, seja o principal desafio para se estabelecer o equilíbrio entre elas. Vieira (2009, p. 144) deixa claro o lugar da política social na sociedade: “[...] a prioridade ficará toda com a política econômica e o restante, principalmente no Brasil, torna-se resto mesmo”. Todos, reflexos de supremacia da Política Econômica sobre a Política Social, também podem ser vistos nas críticas que até hoje são feitas à transferência de renda como o aquecimento da economia e não o cumprimento de um direito social (Vieira, 2001).

Nesse cenário, registra-se crescimento dos programas de transferência de renda que têm por vantagem maior a cobertura e menor o impacto financeiro aos cofres públicos. Essa estratégia visa manter o consumo e enfrentar as crises próprias do sistema capitalista. Outras formas de transferências de recursos públicos a políticas sociais podem ser observadas como no caso da habitação, o Programa Minha Casa, Minha Vida; na educação, tem-se o Fundo de Financiamento Estudantil – FIES; na geração de empregos, o incentivo à criação da micro e pequena empresa e os famosos programas de transferência de renda. Os gastos públicos com políticas sociais, no geral, contribuem para dinamizar a economia, possibilitando o acesso ao consumo. Aqui o Estado assume o papel de promotor de consumo.

Para Pfeifer (2014, p. 758), a inclusão social, no capitalismo, se dá à medida que as necessidades são atendidas por meio do consumo, ou seja, “[...] o cidadão não é portador de direitos, mas é consumidor e proprietário”. Assim, o papel do Estado passa de gestor de políticas sociais para agente regulador do consumo, como meio de inclusão social, de forma que os direitos sociais acabam sucumbidos à regra do mercado de consumo.

A condução neoliberal afeta radicalmente as condições de vida da população, impacta o trabalho assim como a execução das políticas sociais e de acesso aos direitos sociais. Nesse contexto, a atenção à pobreza fica reduzida, o atendimento é deslocado para a iniciativa privada ou individual, de tal forma que a responsabilidade pública do Estado fica em segundo plano. É nesse cenário que as políticas sociais surgem como respostas às expressões da questão social (inclusive compreendem a formatação do atendimento, quanto, quando e onde) (Behring; Boschetti, 2011).

Diante do exposto, fica claro que as políticas sociais amortecem as crises e reproduzem o sistema capitalista (Montano, 2003). Para o autor, a solução passaria pela reestruturação do Estado, em que o terceiro setor fosse parte integrante, tendo por função social dar respostas às demandas sociais por meio da solidariedade e dos princípios de autoajuda. No entanto, para Bresser-Pereira (1997), o atendimento executado pelo terceiro setor pressupõe a transferência de recursos públicos para o âmbito privado, tendo como efeito a redução das cobranças sobre o Estado no que tange à execução de políticas sociais. Neste caso, a responsabilidade deixa de ser do Estado para ser da sociedade e, em última análise, do próprio necessitado (Montano, 2003).

No contexto neoliberal, a subordinação da política social à política econômica resultou na fragmentação das respostas estatais, na construção de uma imagem distorcida dos usuários da Assistência Social e na crescente transferência de responsabilidades ao setor privado e à sociedade civil. Embora a política social executada precariamente tenha contribuído para mitigar parcialmente situações de pobreza extrema, produziu também a precarização da proteção social e o esvaziamento de seu caráter universal e de direito. É nesse cenário marcado por contradições que se insere a Política de Assistência Social no Brasil, cuja trajetória será analisada no capítulo seguinte.

## **2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DAS POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL**

### **2.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Durante a década de 1980, os movimentos sociais tiveram papel central no processo de redemocratização. Greves de trabalhadores (por melhores condições de trabalho, por novos postos de trabalho) bem como a mobilização de diversos segmentos sociais (várias categorias profissionais, artistas, músicos, políticos) na conquista de eleições diretas, movimento conhecido como Diretas Já, movimentaram esse período. De acordo com Sposati (2010, p. 20),

Instalou-se na sociedade brasileira uma conjuntura de luta, marcada por nova e ampla politização do povo, que passou a impelir o Estado a um outro discurso e prática no enfrentamento da questão social, embora a conjuntura de crise também mantivesse o Estado incapaz de atender as grandes demandas por serviços sociais.

Nesse cenário, a gravidade da questão social sensibilizou amplos setores da população, para os quais a participação em movimentos sociais representou alternativa de enfrentamento e de busca por melhores condições de vida. Imbuídas nesse espírito, mesmo dentro dos limites impostos pelo Estado, essas mobilizações incluíram diversos segmentos da sociedade, que participaram, inclusive, na construção da Constituição Federal.

As políticas sociais do período, embora ampliadas, mantiveram forte seletividade, não conseguindo garantir a universalização nem enfrentar de forma efetiva o avanço das desigualdades sociais. A Nova República, assim, guarda consigo o desafio de construir a Carta Magna que contemple do desejo popular pela melhoria da qualidade de vida. A construção da regulamentação de direitos sociais ocorreu em meio a um contexto de instabilidade da política econômica e da presença de compreensão equivocada sobre a proteção social, estigmatizando a população que necessitava da Assistência Social, tais contextos antecedem à publicação da carta magna, incorporando no novo modelo de proteção social a ampliação dos direitos sociais (Brasil, 1988).

Em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição Federal do Brasil, assinada por 559 constituintes, após um processo amplo e participativo de debates, que consolidou a base legal da proteção social no país.

A Constituição Federal de 1988 – CF/1988 trouxe consigo robusto arcabouço jurídico voltado à efetivação de direitos sociais e à formulação, implementação e controle das

políticas públicas, com destaque para as políticas sociais (Brasil, 1988). A sociedade brasileira, naquele período, vivia demandas latentes, que, na medida do possível, foram incorporadas no documento, como resultado das conciliações entre propostas consideradas progressistas com as propostas conservadoras, com a intenção de reduzir o papel do Estado.

Nesse contexto, a CF/1988 consolidou conquistas significativas ao reconhecer direitos sociais e instituir o acompanhamento das políticas públicas por meio da participação popular, em especial na Política de Assistência Social, conforme o artigo 204 – “II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Brasil, 1988). Contudo, dois anos depois da conquista, o país passou a viver sob a égide neoliberal, que influenciou a condução das políticas sociais. Segundo Iamamoto (2009, p. 39), “as diretrizes na condução da política social apresentam fina sintonia com as recomendações dos organismos internacionais”, trazendo consigo o direito social pensado sob a ótica economicista.

A mobilização dos movimentos sociais foi determinante na conquista dos direitos previstos na CF/1988. Movimentos de trabalhadores rurais e urbanos, movimentos do negro, do índio, das mulheres, dos sem-terra, das pessoas sem-teto e de outros tantos desempenharam papel decisivo na institucionalização da participação social. A importância da participação popular foi inegável, não só no acompanhamento como também no direcionamento da política social, já que também assumiu o papel de organizadora da sociedade.

Outro avanço estruturante da Constituição Federal foi a instituição da Seguridade Social, compreendida como direito social e entendida como “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” (art. 194) (Brasil, 1988), cujos objetivos seguem:

- I- universalidade da cobertura e do atendimento;
- II- uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III- seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV- irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V- equidade na forma de participação no custeio;
- VI- diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas as ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social;
- VII- caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

A Seguridade Social, apesar de ser um avanço à concretização dos direitos sociais por meio das políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social, encontrou limites na capacidade do Estado em assumir o protagonismo na organização e oferta das políticas. Em tempos neoliberais, sua implantação frustra parte das expectativas da população. Nesse sentido, Simões (2014) constata que, a partir de 1988, promoveu mudança fundamental ao instituir a Seguridade Social como um direito universal, superando o modelo restrito e essencialmente contributivo que vigorava anteriormente. No entanto, ainda revela dificuldades de integração entre as três políticas que compõem a Seguridade, além de um financiamento instável, expondo os limites do Estado, que levam o autor a concluir que “[...] seguridade não foi organizada, até hoje [...]” (Simões, 2014, p. 101).

No âmbito da Previdência Social Brasileira, composta por dois regimes distintos, o Regime Geral da Previdência Social e o Regime Previdenciário dos Servidores Públicos. Ambos os regimes exigem a contribuição dos trabalhadores. Da Previdência Social registrada na Carta Magna ao seu atual desenho, foram muitas reformas, revelando disputa intensa no seio da sociedade. A emenda constitucional nº 6/19 impõe limites para o acesso à aposentadoria, aumento no tempo de contribuição, alteração na forma de cálculo dos benefícios, sob a justificativa de manter a continuidade do sistema previdenciário (Brasil, 2019).

Diferentemente da Previdência Social, a Política de Saúde é compreendida como direito social de todos os cidadãos e dever do Estado, sem atrelamento à contribuição ou à condição de trabalho. Regulamentada pela lei nº 8.080/1990, a Política de Saúde é operacionalizada pelo Sistema Único de Saúde – SUS, que prevê acesso universal, igualitário e atendimento integral nos âmbitos preventivo e curativo (Brasil, 1990). Segundo Simões (2014, p. 134), o SUS trata-se do “[...] sistema universal de que é usuária toda a população brasileira, rica ou pobre [...]”. O SUS é bem conhecido de toda a população, quer seja pelas suas robustas campanhas de vacina ou pelas informações e orientações emitidas pelas equipes de vigilância sanitária e de epidemiologia, e, sobretudo, recentemente mostrou sua força diante da pandemia, sendo reconhecido pela população como uma conquista (Simões, 2014).

Por fim, a CF/1988 elevou a Assistência Social ao patamar de política pública integrante da Seguridade Social; independentemente de contribuição, representa avanço ao conceituar constitucionalmente a política, conforme abaixo.

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 a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V- garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (Brasil, 1988).

Esse novo *status* atribuído à Assistência Social requer do Estado o exercício de papel prioritário, na condução, financiamento, planejamento e oferta de ações que assegurem o atendimento de suas necessidades básicas. O artigo 195, da CF/1988, define um orçamento próprio para financiamento da Seguridade Social (Saúde, Assistência e Previdência Social), prevê construção conjunta e posterior integração à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (Brasil, 1988).

Mota (2010) faz críticas sobre a centralidade da política de Assistência Social na Seguridade Social e discute suas implicações: em tese, a Saúde, a Previdência e a Assistência Social, juntas, deveriam oferecer à população a proteção social. Contudo, a expansão da Assistência Social revela um mecanismo insuficiente de proteção, sobretudo quando esta passa a assumir posição central dentro da Seguridade. Uma das consequências desse processo é o encolhimento da Previdência e da Saúde, em função das regras de atendimento, empurrando parte da população sem atendimento para Assistência Social, que enfrenta severos limites orçamentários. Sendo assim, a autora afirma que essa centralidade leva a um quadro dual da sociedade, em que parte é classificada como “cidadão-consumidor” (quem pode pagar por serviços de saúde e previdência) e o “cidadão-pobre” (atendido pela Assistência Social).

Ao assumir a centralidade da proteção social dentro da Seguridade, a Assistência Social atrai para si parcela significativa da população, ampliando de forma distorcida o seu escopo. Nesse movimento, há “[...] a tarefa de ser a política de proteção social, e não parte da política de proteção social” (Mota, 2010, p. 189). Assim, na visão da autora, a proteção social na política de Assistência Social agrega, de forma equivocada, a função heroica<sup>4</sup>, ou seja, abraça funções e atribuições pertencentes a outras políticas públicas.

Acrescentam-se as reflexões de Mota (2010), as considerações de Boschetti (2009, 2016), que problematizam o lugar da Assistência Social na Seguridade Social. Segundo Boschetti, a condição de trabalhador permite o ingresso para proteção social, por meio da

---

<sup>4</sup> “Outro aspecto que devemos rever é uma espécie de atribuição heroica da função de proteção social à assistência social, quando seus benefícios e serviços devem ser pensados numa perspectiva mais ampla de seguridade social, aqui vista para além do conceito restrito da Constituição brasileira” (Behring, 2009a, p. 11).

Previdência Social, todavia a ausência de empregos ou a baixa remuneração insuficiência de renda, entre outras situações, abrem portas para a proteção social na Assistência Social. Nesse sentido, fica evidente a complementariedade entre a proteção social ofertada pelo SUAS e a proteção oferta pela Previdência Social. Conforme Boschetti (2016, p. 102-103),

Enquanto a previdência se destina a trabalhadores “capazes” e em condições de exercer uma atividade laborativa, a assistência social, em tese, se destinaria àqueles que, por “incapacidade” ao trabalho (em decorrência de idade e/ou deficiência) ou por insuficiência de renda (ausência de trabalho ou baixa remuneração) não teriam acesso à previdência.

Além dos direitos sociais consolidados na Seguridade Social, o artigo 6º, da Constituição Federal de 1988, amplia o escopo dos Direitos Sociais: “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil, 1988). Posteriormente, a Assistência Social foi regulamentada pela LOAS, lei nº 8.742, de 1993 (Brasil, 1993).

## 2.2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

### 2.2.1 O debate sobre a LOAS

Com a realidade social, econômica, política e histórica brasileira apresentada, é possível notar uma luta para que a Assistência Social seja direito e não favor. Esse processo de mobilização foi apoiado por categoriais profissionais que atuaram e atuam na defesa do SUAS, entre as quais se destacam o Conselho Federal e Regional de Serviço Social, atual Conselho Federal de Serviço Social – CFESS, e Conselhos Regionais de Serviço Social – CRESS (respectivamente) bem como os movimentos sociais dos direitos das pessoas com deficiência, dos idosos, das crianças e adolescentes, além de pesquisadores, entre outros (Sposati, 2010).

As disputas em relação à compreensão da Política de Assistência Social expressam diferentes concepções. Há uma parte que entende que a oferta de serviços deve estar alinhada à CF/1988, que deve ser de qualidade e que defende a responsabilidade do Estado, mesmo numa economia capitalista (Brasil, 1988). Outra parte julga que as mudanças propostas a partir da Constituição conflitam com o modo de pensar de algumas lideranças de governo; em

sua maioria apresentam traços de conservadorismo e temem impactar o equilíbrio da economia em detrimento da garantia de direitos à população.

Durante a gestão do presidente da República, o senhor Fernando Collor de Melo, na década de 1990, aconteceram os vetos à promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social.

O primeiro projeto de regulamentação da LOAS foi elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, com contribuição de Potyara Pereira, responsável pela formulação de princípios e diretrizes da Política da Assistência Social. Apesar de aprovado pelo legislativo, foi vetado por Fernando Collor sob a justificativa de que o projeto “não estava vinculado a uma assistência social responsável” (Sposati, 2010, p. 49).

A segunda tentativa de regulamentação ocorreu em agosto de 1993, no governo de Itamar Franco, a partir da mobilização da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPESS e também pelos CFESS, CRESS. Nesse processo, foi organizada uma Comissão Interlocutora, encarregada de acompanhar a tramitação legislativa e propor ajustes ao texto, em diálogo com o Congresso Nacional. Esse momento ficou conhecido como Conferência Zero da Assistência Social, segundo Sposati (2010), e foi dessa forma que se construiu o texto básico.

No que se refere ao Benefício de Prestação Continuada – BPC, este foi regulamentado inicialmente com corte de renda de  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo, sendo vetado pelo ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. Atualmente o corte de renda é de  $\frac{1}{4}$  de salário-mínimo. Mesmo com essa perda, a LOAS foi promulgada em 7 de dezembro de 1993, contudo a concessão do benefício ocorreu efetivamente somente em 1996, após intensas mobilizações, que, segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2006, p. 90) “[...] ultrapassa[m] o patamar de mera utopia, para se constituir numa alternativa concreta de política social”.

A LOAS é a legislação que regulamenta os artigos 203 e 204 da CF/1988, representando etapa decisiva na consolidação da Política de Assistência Social, sobretudo no que tange à sua gestão. A concepção de gestão a partir da LOAS deve ordenar os programas, projetos, serviços e benefícios prestados, ouvindo os usuários, técnicos, dirigentes, gestores no processo de planejamento, decisão e na sua avaliação. Além disso, define atribuições das três esferas de governo e determina a primazia estatal nessa política.

Nesse sentido, a Assistência Social, expressa nessa legislação, tem como base de sua organização as seguintes diretrizes, explicitado no artigo 5º, da LOAS:

- I- descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- II- participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III- primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (Brasil, 1993).

Essas diretrizes organizativas expressam a concepção de uma política comprometida com a universalização dos direitos sociais e com a construção de um sistema público de proteção social. A seguir, será discutida a Política de Assistência Social, a partir da promulgação da LOAS, em 1993, que representou etapa decisiva na consolidação da política, ao mesmo tempo que evidenciou os desafios de sua efetivação (Brasil, 1993).

### **2.2.2 A Política de Assistência Social após a Promulgação da LOAS**

O governo de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2003, foi marcado pela continuidade e intensificação do processo de privatização iniciado por Fernando Collor. Nesse contexto, expandiu a privatização para as organizações sociais do terceiro setor, incentivadas pelas isenções de impostos. Em 2000, fundações como Fundação Bradesco, Fundação Banco do Brasil, entre outras, são consideradas os maiores investidores em projetos sociais (Simões, 2014).

O governo FHC também foi responsável por reformas da Previdência, pela aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Reforma do Estado (incluindo a terceirização de serviços e empregos públicos) e, de certo modo, manteve a estabilidade do Plano Real. Os efeitos sobre o mercado de trabalho foram diversos, entre eles, a presença do desemprego no período e o aumento na desigualdade no país. Nesse período, “O 1% mais rico da população, possuía 13,8% da renda total, e os 50% mais pobres tinham 13,50%, do todo [...]” (Simões, 2014, p. 660-661).

Diante disso, além do terceiro setor que atuava na política, uma alternativa de atendimento estava vinculada ao Programa Comunidade Solidária, com atividades de distribuição de cestas básicas e outros benefícios, espalhadas em comissões, com gestão local, coordenadas pela primeira-dama (Simões, 2014). Os caminhos escolhidos naquele momento destoavam das proposições constitucionais e da regulamentação da política de Assistência Social, frustrando expectativas quanto à efetivação de um sistema universal e de caráter público.

Não se podem minimizar os efeitos da onda neoliberal na gestão da política pública, que, a partir de 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, encontraram terreno fértil para a implementação da reforma do Estado, organizada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, sob a direção de Bresser Pereira. Os principais

temas tratados pela reforma foram governança do Estado e redefinição de suas funções, o que, por vezes, significou o retrocesso para a Seguridade Social e, em especial, na Política de Assistência Social.

Nesse contexto, em 1998, foi lançado o Programa Bolsa Escola Federal, que operava a partir do envio de recursos federais aos municípios, repassados às famílias pobres com crianças de sete a 14 anos frequentando a escola. Seguindo essa tendência, surgiram outros programas como Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Auxílio Gás, posteriormente unificados no Programa Bolsa Família. Em 2001, temos a criação do CadÚnico, trata-se de um banco de dados que centraliza informações de famílias, preferencialmente com renda inferior a  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo, utilizado como referência pelas três esferas de governo na formulação e execução de políticas sociais.

Em 2002, no final do governo FHC, o cenário se caracterizava, por um lado, pelo Programa Comunidade Solidária e, de outro, por uma diversidade de programas de transferência de renda, sob denominações diferentes e com gestões desarticuladas e sem comando único, o que, por vezes, levava à sobreposição de atendimento e favorecia a existência de demanda reprimida. Esses elementos deixaram a gestão da Política de Assistência Social em segundo plano, distanciando-se do que preconizava a LOAS, beirando ao descaso com a política.

Quanto a Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), seus oito anos de governo foram marcados por mudanças na área social, redução do desemprego, aumento real do salário-mínimo, estabilidade econômica, redução dos índices de pobreza no país. Ainda em 2002, durante o período eleitoral, Lula divulgou a “Carta ao Povo Brasileiro”, que já previa conciliações das reivindicações sociais com a estabilidade do mercado econômico-financeiro. A fórmula adotada para estabelecer como meta de redução da desigualdade social no Brasil foi a conciliação das classes sociais, como se esta fosse possível (Vieira, 2015).

Segundo o IBGE, em 2003, o crescimento do desemprego foi a tal ponto que faltavam recursos para pagar o seguro-desemprego. A partir de 2008, já era possível mensurar os primeiros resultados das políticas sociais implementadas no período. O Programa Fome Zero, que articulava diferentes iniciativas como o Bolsa Família, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem e o Minha Casa, Minha Vida, esteve associado a importantes transformações socioeconômicas, entre elas, a redução da taxa de desemprego, a valorização da moeda nacional e o consequente aumento da renda da população. “O consumo das famílias saiu 1,47 trilhão em 2002 para 1,97 trilhão em 2009” (Vieira, 2015, p. 790).

O Programa Bolsa Família visa à transferência direta de renda condicionada que beneficia famílias pobres e extremamente pobres, instituído pela lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e que incorporou os Programas Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Auxílio Gás. Sua gestão é intersetorial e envolve as políticas de saúde, educação e assistência, revelando sua evolução em relação aos programas sociais já existentes (Brasil, 2004a). O referido programa utiliza-se de políticas intersetoriais para o enfrentamento de situação de vulnerabilidade socioeconômica, da pobreza e para o desenvolvimento da família em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Em junho de 2023, o Programa Bolsa Família – PBF – foi relançado.

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada entre 7 a 10 de dezembro de 2003, deliberou sobre a necessidade de se consolidar a Política Nacional de Assistência Social, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS – por meio da resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004 (Brasil, 2004b). Essa normativa exhibe alinhamento legal com a CF/1988 e a LOAS/1993, o que a reafirma como política pública de caráter universal e aponta diretrizes como descentralização político-administrativa, territorialização, participação popular e primazia da responsabilidade estatal. Outra deliberação foi a necessidade de um Sistema Único de Assistência Social, que se tornou realidade a partir da resolução do CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005 (Brasil, 2005b).

É a partir da PNAS/2004 que a Política de Assistência Social é assumida com fortes características de proteção social. “A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia” (Brasil, 2004b, p. 15-16).

O SUAS, regulamentado pela resolução do CNAS, nº 33, de 12 de dezembro de 2012, já no governo Dilma, organizou a política em um modelo não contributivo, estruturado em três funções essenciais: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional (art. 1º) (Brasil, 2012a). A defesa social e institucional trata da organização dos serviços no que tange aos seus procedimentos voltados à ampliação do acesso e ao conhecimento dos direitos socioassistenciais. A vigilância social, por sua vez, dedica-se à produção, sistematização de conhecimentos, a partir de indicadores e índices de situações de vulnerabilidade e risco, na perspectiva de potencializar os serviços da proteção social básica e especial.

A proteção social de assistência social se ocupa das vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos que o cidadão, a cidadã e suas famílias

enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida, por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana (Brasil, 2004b, p. 89).

Do ponto de vista conceitual, a PNAS/2004 traz a proteção social como o conjunto de ações capazes de produzir aquisições materiais, sociais, aos indivíduos e às famílias, para suprimir suas necessidades e desenvolver suas capacidades para a convivência social e sua autonomia (Brasil, 2004b).

A proteção social se organiza a partir de níveis de complexidade: básica e especial (média e alta). No SUAS, a proteção social básica tem papel central na prevenção de riscos sociais e no desenvolvimento de potencialidades e aquisições de forma a contribuir para o fortalecimento de redes de apoio às famílias. Entre os serviços previstos nessa modalidade, de acordo com a tipificação, estão 1. PAIF; 2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; e 3. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas. Aqui se destaca a presença dos CRAS, unidade pública estatal de base territorial, considerada porta de entrada para serviços do SUAS, por meio da qual é ofertado o PAIF. Sua oferta é de forma exclusiva e obrigatória por esse meio desse equipamento da Política de Assistência Social (Brasil, 2009d).

Já a proteção social especial está organizada em dois níveis: Média Complexidade e Alta Complexidade. De toda forma, atua na garantia condições dignas de vida quando ocorrem situações pessoais e familiares que apresentam situações de violação e violência dos direitos do cidadão, ou seja, os atendimentos são de situações em que direitos já foram violados. No âmbito da Média Complexidade, os serviços são ofertados pelos equipamentos CREAS e os Centros POP (referência dos serviços especializados de caráter continuado à população em situação de rua) e são direcionados a pessoas e famílias que vivenciam, em alguma medida, situações que necessitam de acompanhamento especializado e articulado com as redes socioassistencial e intersetorial (Brasil, 2009d).

Os principais serviços da proteção social especial – média complexidade são Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos – PAEFI; Serviço Especializado em Abordagem Social – SEAS; Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida – LA e de Prestação de Serviços à Comunidade – PSC; Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias – PCDIF; e Serviços Especializados para Pessoas em Situação de Rua (Brasil, 2009d).

No nível de alta complexidade, são ofertados serviços especializados na proteção integral dos usuários atendidos, que majoritariamente são pessoas afastadas do convívio

familiar por variados motivos, exigindo dos serviços respostas personalizadas que considerem a diversidade (ciclos de vida, arranjos familiares, raça/etnia, religião, gênero e orientação sexual). Sendo assim, os serviços da alta complexidade admitem atendimento em diferentes modalidades e equipamentos. Seus serviços são Serviço de Acolhimento Institucional – SAI; Serviço de Acolhimento em República – SAR; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora – SFA; e Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências (Brasil, 2009d).

Para garantir os parâmetros para a oferta de condições materiais e subjetivas para indivíduos e suas famílias, a Assistência Social orienta-se pelas seguranças afiançadas: segurança de sobrevivência (rendimento e de autonomia), segurança de acolhida e segurança de convívio familiar. As articulações dos três elementos contribuem para a qualificação da oferta de serviços e benefícios, ao mesmo tempo que evidenciam os limites pela ausência ou insuficiência de renda, atingindo boa parte da população.

Após dois mandatos de Lula, a Presidência foi assumida por Dilma Vana Rousseff (2011-2016), que herdou a responsabilidade de sustentar os avanços sociais obtidos no período anterior, mantendo baixos índices de desempregos e relativa estabilidade econômica. No primeiro mandato de Dilma, chegaram ao Brasil os reflexos da crise mundial nos EUA, em 2008, desencadeada pelo “estouro da bolha imobiliária”, e Dilma enfrentou a crise, sobretudo, com a redução de impostos e o estímulo ao consumo. A estratégia governamental para enfrentar a crise contou com criação do Plano Brasil sem Miséria, cujo braço forte era o PBF.

Nesse processo, o CadÚnico recebeu investimentos no sentido de modernizar e imprimir qualidade na gestão desse banco de dados. “O SUAS, aprovado 2012, também recebeu investimentos significativos para reformatar sua gestão e facilitar o acesso da população” (Silva, 2018, p. 12).

Depois de 18 anos da publicação da LOAS, em sua alteração, colocada pela lei nº 12.435/2011, que institui o SUAS, o modelo de gestão da política social estabelece o envolvimento de municípios, estados e a União, fortalece o espaço fundamental para a participação da sociedade civil como conferências, fóruns e conselhos (Brasil, 2011). Nesse sentido, o SUAS é definido como “um sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira” (Brasil, 2004b, p. 86).

A interrupção do segundo mandato de Dilma Rousseff pelo *impeachment* em 2016, além dos desafios econômicos, crises políticas, denúncias de corrupção deflagradas pela Operação Lava a Jato, a principal acusação foram as “pedalas fiscais”.

O governo de Michel Temer (agosto/2016-2019)<sup>5</sup> seguiu num contexto de crise, e paulatinamente foi apresentada à população seu plano de emergência econômica. Iniciou com a apresentação da Reforma da Previdência e o Projeto de Emenda Constitucional – PEC-241 – ; o plano visava congelar os investimentos estatais nos próximos 20 anos. Essa medida representou duro golpe à proteção social, com a restrição de investimentos em saúde, educação e assistência social e redução na capacidade de execução do Estado e o seu compromisso com os direitos sociais colocados na Constituição Federal de 1988 (Safatle, 2016).

No governo Michel Temer, a proposta da PEC 241 foi aprovada. Conhecida como “PEC da morte”, acabou por constituir a emenda constitucional nº 95/2016 (Brasil, 2016b). Tal emenda desmontou a proteção social, penalizando em cheio as famílias brasileiras, especialmente as mais vulneráveis que necessitavam de atendimento das políticas sociais, entre elas, as transferências de rendas. Eram beneficiárias do Programa Bolsa Família em agosto de 2016, no Brasil – 13.847.958 famílias, no estado do Paraná – 387.914 famílias e 5.044 famílias em Maringá. Quanto ao CadÚnico, eram 27.577.027, 1.242.045 e 28.886 famílias, respectivamente nas esferas nacional, estadual e, em Maringá, que certamente são públicos-alvo das políticas sociais.

As medidas adotadas pelo governo Temer remetiam à necessidade do capitalismo de manter níveis de lucros em patamares aceitáveis, diga-se de passagem, cada vez maiores, sendo assim, a emenda nº 95/2016 representou um conjunto de ações que afetou a Reforma da Previdência Social, flexibilizou os currículos do ensino médio, entre outras medidas, que atingiram toda a sociedade brasileira, em especial os trabalhadores, as famílias e os indivíduos usuários das políticas sociais, favorecendo a condição da saúde monetária, para que se cumprisse seu papel junto ao setor financeiro, especialmente os rentistas (Iasi, 2016). O Brasil seguia o exemplo mundial, onde havia superioridade das políticas econômicas sobre as políticas sociais.

Nesse período, também foi criado o Programa Criança Feliz, instituído pelo decreto nº 8.869/2016, sinalizando que a mudança de governo trazia consigo novas direções para a

---

<sup>5</sup> O governo de Michel Temer teve início em agosto/2016, após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, quando o então vice-presidente assumiu definitivamente a Presidência da República para concluir o mandato em 2018.

execução das políticas sociais, deixando a impressão de que a Política de Assistência Social estaria voltando no tempo, antes mesmo da CF/1988 (Brasil, 2016a). O Programa estava vinculado diretamente à figura da primeira-dama, fato que sinaliza uma política conservadora. Segundo Sposati (2017, p. 534), “O Programa Criança Feliz, ao ser abrigado na gestão do SUAS, deixa de observar o conceito de núcleo familiar que aplica, direcionado para a proteção social distributiva”.

Entre os objetivos do Programa Criança Feliz, constam, no artigo 3, inciso V – decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, a integração, ampliação e fortalecimento de políticas públicas voltadas para as gestantes e crianças na primeira infância (Brasil, 2016a).

O governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022) foi marcado por críticas e atritos. Em período de pandemia, ele expressou sua desaprovação sobre o isolamento social, desconsiderou as orientações sanitárias e as consequências da COVID-19, com isso, o país teve aproximadamente 700 mil mortes. Os constantes ataques à democracia e à redução do papel do Estado, principalmente os relacionados aos direitos sociais, fizeram parte do seu governo, levando da capacidade estatal a níveis críticos.

[...] no Brasil, ainda precisamos enfrentar o (des) governo de Jair Bolsonaro, que proclama em alto e bom som que é mais importante garantir as atividades econômicas que investir na proteção social das milhares de pessoas que vivem na informalidade e em situação de vulnerabilidade social, sem poder se beneficiar das medidas protetivas do distanciamento social (Campos, 2020, p. 69).

Dessa forma, evidenciava-se a superioridade da política econômica, mesmo que esse governo tivesse criado o Auxílio Emergencial durante a pandemia; a proposta inicial do Ministério da Economia era um benefício no valor de R\$ 200,00 por pessoas que estivessem inscritas no CadÚnico. Inúmeras pressões contribuíram para a aprovação da lei nº 13.982/2020, segundo a qual, o benefício passou a ter o valor de R\$ 600,00 ou R\$ 1.200,00 (mãe solo ou presença de dois trabalhadores no domicílio), independentemente de registro no CadÚnico. O período inicial de três meses sofreu sucessivas prorrogações, sendo a última parcela do valor de R\$ 300,00 (Brasil, 2020).

Posteriormente, em 2021, foi criado o Programa Auxílio Brasil – PAB, por meio da lei nº 14.284, em substituição ao PBF. O novo programa revelou-se um redesenho do PBF com estrutura de benefícios financeiros bem semelhante à de seu antecessor (primeira infância, composição familiar, superação da extrema pobreza) e, com novidades, os auxílios e bolsas (esporte escolar, iniciação científica júnior, criança cidadã, inclusão produtiva) (Brasil, 2021). De modo geral, ampliou-se o leque de possibilidades, no entanto criou-se excessivo rol

de critérios e recortes, alguns na perspectiva meritocrática, que afunilaram a quantidade de famílias elegíveis.

De modo geral, os programas criados apresentaram reduzida articulação com o SUAS, somando-se aí a redução de orçamento, fragilização do seu modelo de gestão, influenciando na qualidade da oferta dos serviços socioassistenciais. Com isso, o resultado foi intensificação da fragilidade da gestão da Assistência Social ainda maior que a do governo Temer. Nesse sentido, “A gestão do presidente Bolsonaro no âmbito da Assistência Social ancora-se em um projeto de desmonte da arquitetura institucional do SUAS” (Abrucio *et al.*, 2023, p. 247).

Ao longo da trajetória da Política de Assistência Social, observa-se uma dualidade de caminhos que contribui para a lentidão na incorporação dos processos de gestão e afeta a sustentabilidade do SUAS. Programas como Fome Zero, Brasil sem Miséria, Criança Feliz, Auxílio Brasil, Comunidade Solidária, entre outros, podem ser entendidos como estratégias de personalizar os mandatos governamentais. Tais estratégias favorecem a divisão de orçamento, que já é pouca, e ainda obriga os trabalhadores do SUAS, também escassos, à execução de ações que nem sempre apresentam articulação com o SUAS. Tal dinâmica dificulta a consolidação da Política de Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado, nos moldes da LOAS/1993 (Brasil, 1993).

Nesse contexto, marcado por desafios na consolidação da Política de Assistência Social, fica clara a necessidade de instrumentos capazes de promover maior integração e racionalidade na gestão. Dessa forma, o CadÚnico se apresenta como ferramenta fundamental para a efetivação dos direitos socioassistenciais, ao articular informação, gestão e acesso às políticas públicas.

Quadro 1 – Gestão da Política de Assistência Social, Território e Cadastro Único

(continua)

	Presidente	Política de Assistência Social	Cadastro Único
1	Jose Sarney (1985-1990)	Promulgação da Constituição Federal de 1988, a Política de Assistência Social passa a ser reconhecida enquanto política pública, inserida no Tripé da Seguridade Social	Não se aplica
2	Fernando Collor de Mello (1990-1992)	Veto à LOAS	Não se aplica
		Presença de conselhos de direitos, entre eles, o Conselho de Assistência Social	
		Exigência de financiamento da Seguridade Social – integração à LDO	
		Extinção da Legião Brasileira de Assistência – LBA	
3	Itamar Franco (1992-1995)	Aprovação e regulamentação da LOAS	Não se aplica
		BPC (somente regulamentação)	
4	Fernando Henrique Cardoso (1995-2003)	Plano Real	CadÚnico foi instituído em 2001 2002 – o cadastro começou efetivamente a funcionar em sua primeira versão Cada política fazia seu próprio cadastro 2003 – foi realizado o primeiro Seminário Nacional no CadÚnico
		Programa Comunidade Solidária	
		BPC – primeiras concessões em 1996	
		II Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 1997	
		PNAS/1998 e as Normas Operacionais Básicas de 1997 e 1998	
		Programa Bolsa Escola Federal, 1998	
5	Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011)	Diversidade de programas de transferência de renda, sob denominações diferentes e com gestões desarticuladas, 2002	A partir de 2005 houve o processo de qualificação cadastral e Termo de adesão ao Cadastro, principal fonte de seleção para os benefícios sociais 2007 – o CadÚnico passou a contar com dois formulários suplementares Novo decreto – nº 6.135/2007, ajustes de proteção e qualificação das informações desse banco de dados, traz o conceito de família de baixa renda pautado na renda <i>per capita</i> de até ½ ou 3 salários-mínimos mensais Portaria nº 177/2011 – responsável pela organização dos processos de gestão do CadÚnico nas diversas esferas
		Programa Fome Zero (Bolsa Família, Projuvem, Minha Casa, Minha Vida)	
		Unificação dos Programas de transferência de renda	
		Valorização do real e, conseqüentemente, aumento de renda da população	
		Programa Bolsa Família, instituído em 2004, incorporou os Programas Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Auxílio Gás e envolveu as políticas de saúde, educação e assistência	
Sistema Único de Assistência Social se torna realidade a partir de 2005			
6	Dilma Rouseff (2011-2016)	Protocolo e gestão integrada de serviços benefícios e transferência de renda no âmbito do SUAS, 2009	CadÚnico utilizado para o planejamento da gestão integrada de serviços e benefícios em âmbito do SUAS 2014 – a versão 6 foi desativada A nova versão (7) possibilita a unificação das bases de dados e a verificação de duplicidades a partir do CPF Portaria nº 10/2012, em termos de gestão, há avanço ao prever os procedimentos para a disponibilização e utilização das informações do CadÚnico
		Regulamentado pela resolução nº 33/2012 – SUAS	
		Plano Brasil sem Miséria	
		Ampliou o Programa Bolsa Família, o objetivo maior do plano era que o Estado chegasse onde a pobreza estava, além dos serviços da Assistência Social	
		Lei nº 12.435/2011 – altera a LOAS	

	Presidente	Política de Assistência Social	Cadastro Único
7	Michel Temer (2016-2019)	Aprovação da PEC 241, conhecida como “PEC da morte”, desmonta a proteção social, atingindo as famílias vulneráveis que necessitam de atendimento das políticas sociais	CadÚnico tem sua agenda mais voltada para a fiscalização do que para a inclusão
		Programa Criança Feliz	Intensificação das ações de averiguação e revisão cadastral
		Partilha os recursos para o financiamento do SUAS com o Programa Primeira Infância	Portaria nº 502/2017 – institui a política de controle de acesso aos dados do CadÚnico
8	Jair Bolsonaro (2019-2023)	COVID-19, o país teve aproximadamente 700 mil mortes	Novo decreto do CadÚnico restringe o critério para família de baixa renda – até ½ salário-mínimo <i>per capita</i>
		Constantes ataques à democracia e a redução do papel do Estado	
		Auxílio Emergencial	Completou 20 anos de existência, em meio à pandemia, o governo federal utilizou esse banco de dados para dar acesso à transferência de renda
		PAB apresentava pouca articulação com SUAS	
Inseriu o CadÚnico na LOAS/1993, mais precisamente no artigo 6º-F “[...]registro público eletrônico com a finalidade de coletar, processar, sistematizar e disseminar informações para a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda”		A pandemia contribuiu para o crescimento do número de famílias inscritas no CadÚnico	
		2022 – lançado o portal do Cadastro Único, incompleto	
		Portaria MC nº 810, de 14 de setembro de 2022 – considera as informações de pessoas e famílias sigilosas, no entanto essas informações poderão ser cedidas para fins de implantação de políticas públicas e estudos e pesquisas	
9	Luiz Inácio Lula da Silva (2023 – até o momento)	Retorno ao Programa Bolsa Família e sua expansão	2023 – Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do CadÚnico no SUAS – PROCAD/SUAS
		Reorganização SUAS e retomada do seu financiamento	Resolução intitulada “Os Parâmetros de Funcionamento do CadÚnico na Rede Socioassistencial do SUAS”  Criado o Observatório do CadÚnico  2025, está prevista a maior mudança, em termos de sistema – o novo CadÚnico integrará o portal do Cadastro Único

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

### 3 CADASTRO ÚNICO ENQUANTO FERRAMENTA PARA GARANTIA DE DIREITOS

O modelo brasileiro de proteção social evidencia, em sua execução, distância significativa entre a legalização de direitos sociais e os limites impostos pelos gestores em função da política econômica. Nesse contexto, o CadÚnico constitui-se como instrumento estratégico, cujos usos revelam, simultaneamente, potencialidades e contradições no processo de consolidação da proteção social.

Em 2001, o governo de Fernando Henrique Cardoso instituiu o CadÚnico, por meio do decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, conciliando vários registros administrativos, e sua relevância é reconhecida pelo uso nas diversas etapas de gestão das políticas públicas (Brasil, 2001). Esse banco de dados oferece informações da pessoa, da família, sendo possíveis agrupamentos por território, cidades e estado. Sua abrangência é praticamente a de um Censo (Barros; Carvalho; Mendonça, 2010).

O CadÚnico reúne dados fundamentais cujo objetivo é fornecer informações sobre a localização e as características dessas famílias, “[...] consolida-se como ferramenta de caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda, possibilitando o entendimento das diversas dimensões da pobreza” (Direito *et al.*, 2016, p. 3), para que o Poder Público possa formular e contribuir efetivamente para o diagnóstico, planejamento e avaliação das políticas sociais, com o intuito de efetivar a proteção social.

Em 2002, quando o cadastro começou efetivamente a funcionar, sua primeira versão era composta por dois aplicativos, um de preenchimento do CadÚnico *offline* e outro destinado a encaminhar as informações por meio de CDs ou disquetes para a Caixa Econômica Federal – CEF (agente operador), ou seja, eles não eram integrados. Dessa forma, havia uma base de cadastro em cada cidade, caso a cidade optasse por ter dois ou mais computadores, uma única cidade teria várias bases, e a unificação era feita por meio de compilação de todas as bases do município pelo agente operador (Farias; Dias, 2018).

A falta de comunicação entre as bases dificultava a transferência de famílias de cidade para outra, que em sua maioria era feita manualmente. Dessa forma, o processo moroso acarretava duplicidade cadastral. Ao inserir a família no CadÚnico, a CEF atribuía um Número de Identificação Social – NIS. Esse número permitia a identificação dos cadastros duplicados, contudo era frágil, qualquer erro de digitação impossibilitava a sua efetividade. Nesse período era comum uma família ter mais de dois NIS, sendo necessário fazer a vinculação para ajustar a situação.

A necessidade de aprimoramento levou, em 2003, à realização do I Seminário Nacional do CadÚnico, momento de debate de proposta para melhorias desse banco de dados, que acabaram sendo incorporadas, em 2007, no formulário versão 7, que passou a contar com dois formulários suplementares. Construído de forma coletiva, liderado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS e IPEA, o desenvolvimento durou dois anos (2005-2007), sendo que o trabalho contou com consultas práticas e testes em alguns municípios.

Desde 2005, o governo federal passou a realizar, praticamente em período anual, o processo de qualificação cadastral, contudo não havia nenhum instrumento formal que orientasse o procedimento, então, a partir de 2013, com a publicação da portaria MDS nº 94, de 4 de setembro de 2013, foi reintroduzido o processo de averiguação cadastral de forma mais robusta, direcionada pelos cruzamentos de registros administrativos para identificar inconsistências nas informações prestadas pelas famílias (Brasil, 2013). Mais recentemente o processo de averiguação foi acrescentado à revisão cadastral (Chaves, 2021).

O CadÚnico, como um abrangente teste de meios, foi sempre valorizado, ainda que essa direção não seja o reconhecimento de direitos iguais de cidadania e sim uma forma de o Estado agir parcial e focalizadamente. O controle governamental, pautado na desconfiança dos pobres, associou ao CadÚnico uma política de austeridade, colocando regularmente as informações à prova pela comparação com outras bases de dados (Sposati, 2021, p. 185).

Um dos fundamentos centrais do CadÚnico é a autodeclaração das informações pelas famílias – “não necessitam de comprovação. Por isso, respeite as respostas fornecidas pelo Responsável da Unidade Familiar” (Brasil, 2022b, p. 14) –, motivo de muitas desconfianças. Em situação de declaração de renda das famílias, de modo geral, não é visto de forma consensual pela sociedade, se, por um lado, a exigência de comprovantes de renda formal ou mais rigorosos pode significar a exclusão de famílias que não participam do mercado formal de trabalho. Para mitigar riscos de inconsistências, ao longo dos anos foram incorporados processos de comprovação de renda tais como processo de averiguação de revisão cadastral, processo de focalização e recentemente a interoperatividade com a base do Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS.

A gestão do CadÚnico é descentralizada e com responsabilidades compartilhadas nas esferas federal, estadual e municipal, formalizada por meio termo de adesão, via de regra, feito em conjunto com o Programa Bolsa Família ou similar, por meio de portarias, sendo a primeira a Portaria nº 246, de 2005, a segunda a portaria nº 773, de 2022 (Programa Auxílio Brasil) e, por fim, a portaria nº 1.030, de 2024, em vigência (Brasil, 2002, 2005a, 2024e). Em

todos os documentos se considera o município responsável pela tarefa de inscrever as famílias em situação de pobreza, extrema pobreza e baixa renda, residentes em seu território, na base de dados do CadÚnico, mantendo as informações atualizadas.

O termo de adesão é peça central no funcionamento do CadÚnico, uma vez que orienta as atribuições nas três esferas de governo, delimitando o papel de atuação e a sua articulação, para além desse banco de dados, contribuindo para a elaboração de instrumentos estratégicos de gestão, quiçá o redesenho da política social do país (Direito *et al.*, 2016).

O município que realizar a adesão se tornará elegível ao recebimento de recursos financeiros, a partir do Índice de Gestão Descentralizada – IGD, do Programa Bolsa Família – PBF e do CadÚnico. Esse índice se destina a aferir os resultados da gestão descentralizada, com base no desempenho do município. Seu cálculo considera a taxa de atualização cadastral, com peso de 50%, taxas do acompanhamento de condicionalidades do Programa Bolsa Família, outros 50% levam em conta a existência de conselhos, planos e fundos da assistência social. O repasse ao município é mensal (Brasil, 2024d).

Na intenção de regulamentar as mudanças de gestão no CadÚnico, foi publicado o decreto nº 6.135/2007, sinalizando os ajustes de proteção e qualificação das informações desse banco de dados (Brasil, 2007). Aqui dois destaques: o primeiro versa sobre a exigência de atualização das informações do CadÚnico a cada dois anos. O segundo trata da cessão de dados, aprimorados pela portaria MC nº 810, de 14 de setembro de 2022 – as informações de pessoas e famílias são sigilosas, no entanto poderão ser cedidas para fins de implantação de políticas públicas e estudos e pesquisas (Brasil, 2022c). Em Maringá, tem-se o decreto nº 1.293/2023, de 5 de julho de 2023, que trata do assunto (Maringá, 2023).

Ainda em 2007, o decreto federal trazia o conceito de família de baixa renda considerando duas possibilidades: ter renda *per capita* de até ½ salário-mínimo ou três salários-mínimos no total do grupo familiar mensal. A partir da publicação do decreto nº 1.1016, de 29 de março de 2022, em vigência, o critério se restringe, ou seja, apenas famílias de até ½ salário-mínimo *per capita*, encolhendo o público das políticas sociais (Farias; Dias, 2018).

Para Sposati (2021), ao reduzir o público da Política de Assistência Social com base nos recortes de renda *per capita* familiar, sem considerar as suas condições de vidas, a partir do lugar onde vive, corre-se o risco de transformar o CadÚnico em mera ferramenta de aferição da capacidade de consumo, e não de efetiva proteção social. Pelo fato de a inserção de dados no CadÚnico ocorrer, em sua maioria, em unidades da assistência social no

município, ainda não é possível mensurar a sua efetividade para a proteção das famílias vulneráveis.

Com a publicação da resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009 – protocolo de gestão integrada de serviços benefícios e transferência de renda no âmbito do SUAS, que prevê os procedimentos de uma gestão integrada e sua articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda, padronizando e qualificando a sua oferta no país (Brasil, 2009a), expõem-se com clareza as atribuições de cada esfera de governo e o papel das proteções sociais, apontando, inclusive, indicadores para o seu monitoramento. De modo geral, o monitoramento incide sobre o acompanhamento familiar e a sua relação com os benefícios e transferência de renda, priorizando famílias que recebem o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e também o PBF, BPC e benefícios eventuais (Colin *et al.*, 2013).

Concluída a reformulação do formulário do CadÚnico (a qual será tratado em item específico), o próximo passo foi ajustar o sistema de forma a reduzir as duplicidades de cadastro e possibilitar a integração das bases de dados, consolidando-as em uma única base municipal. A construção do novo sistema foi realizada de forma gradual, entre os anos de 2008 e 2014. Em 2014, a versão 6 foi desativada, dando lugar ao cadastro versão 7. As principais vantagens da nova versão foram a unificação das bases de dados e a verificação de duplicidades a partir do Cadastro de Pessoa Física – CPF, ainda que a dificuldade das cidades que não tinham acesso à internet permanecesse (Farias; Dias, 2018).

Nesse ínterim, a preocupação com aspectos de gestão foi expressa por meio de amparo legal, a portaria MDS nº 376/2008, de 16 de outubro de 2008, foi revisada, dando origem à portaria MDS nº 177, de 16 de junho de 2011, responsável pela organização dos processos de gestão do CadÚnico nas diversas esferas. Em 2012, foi publicada a portaria nº 10/2012 – em termos de gestão, há avanço ao prever os procedimentos para disponibilização e utilização das informações do CadÚnico. Em seguida, a portaria MDS nº 502, de 29 de novembro de 2017, instituiu a política de controle de acesso aos dados desse cadastro. Por fim, a portaria nº 810, de 14 de setembro de 2022, conserva boa parte dos aspectos organizacionais e de processos de trabalho, acrescentados aqui os cuidados sobre a cessão de dados, e substituiu todas as demais portarias (Farias; Dias, 2018).

A busca ativa tem sido uma estratégia cada vez mais utilizada pelas equipes da assistência social, especialmente numa tentativa de aproximar o Estado das demandas da população, na oferta de proteção social, por meio de atendimento na rede socioassistencial e de serviços e benefícios. São públicos prioritários, para a busca ativa, famílias inseridas no CadÚnico que recebem bolsa-família e em situação de descumprimento de condicionalidades

e as famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza que estejam aguardando a concessão de benefício, mas inscritas no CadÚnico (Colin *et al.*, 2013).

A partir de 2016, no governo Temer, o CadÚnico teve sua agenda mais voltada para a fiscalização do que para a inclusão. Ocorreu divulgação ampla sob possíveis inconsistências no pagamento de benefícios e, fatalmente, nos registros do CadÚnico (foram detectadas presença de servidores públicos, existência de CPF duplicado, pessoas que fizeram doação para campanha eleitoral, pessoas falecidas, entre outras situações). Sendo assim, foram intensificadas as ações de averiguação e revisão cadastral, em parceria com a gestão dos municípios, e outras ações em parceria com o Ministério Público Federal, Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União. Nesse período, foi instituído o grupo de trabalho interinstitucional, em caráter consultivo, com o intuito de identificar famílias fora do perfil do Programa Bolsa Família (Chaves, 2021).

Nos anos de 2020 e 2021, diante da crise sanitária da Covid-19, enfrentou-se um contexto caótico não somente em termos de saúde pública, mas também nas políticas econômica e social, enfim, essa crise atingiu todas as estruturas da sociedade. O CadÚnico não ficou de fora. Com o desemprego, a exigência de isolamento, muitas famílias se tornaram vulneráveis; somando-se às estatísticas já existentes, cresceu muito o número de famílias que recorreram a esse banco de dados para que, de alguma forma, pudessem acessar os benefícios sociais. Ainda falando desse período, o governo federal utilizou esse banco de dados para dar acesso à transferência de renda, reforçando o papel do CadÚnico na estrutura de proteção social.

Com a criação do Auxílio Emergencial<sup>6</sup>, durante a pandemia de Covid-19, utilizou-se, parcialmente, das informações disponíveis no CadÚnico como critério de elegibilidade, considerando-se aspectos como o número de trabalhadores por família e a presença de mulheres chefes de famílias. Nessa configuração, era possível que mais de um benefício fosse concedido à mesma família. Essa informação disseminada nacionalmente levou a população à

---

<sup>6</sup> Inicialmente pautado na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020 (art. 2) e demais regulamentações, prevê a concessão de auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais ao trabalhador que cumpra cumulativamente os seguintes requisitos: I – seja maior de 18 (dezoito) anos de idade, salvo no caso de mães adolescente; II – não tenha emprego formal ativo; III – não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado, nos termos dos §§ 1º e 2º, o Bolsa Família; IV – cuja renda familiar mensal *per capita* seja de até ½ (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos; V – que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos); e VI – que exerça atividade na condição de: a) microempreendedor individual (MEI); b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social, e c) trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) até 20 de março de 2020, ou que, nos termos de autodeclaração, cumpra o requisito do inciso IV (Brasil, 2020).

compreensão equivocada de que cada trabalhador deveria ter um CadÚnico. Esse equívoco contribuiu significativamente para o crescimento do número de famílias unipessoais, e, atualmente, o governo federal ainda não conseguiu ajustar completamente o número de famílias unipessoais no banco de dados.

Todas essas situações, somadas à flexibilização da entrevista presencial, feita muitas vezes por contato telefone, dificultando o atendimento direcionado pela compreensão do conceito de família<sup>7</sup>, levou o CadÚnico a se configurar como um banco de dados com vários problemas, o que exigiu, a partir de 2022, a adoção de um conjunto de ações voltadas à sua qualificação. Nesse sentido, foi implantado, em 2023, o PROCAD-SUAS<sup>8</sup>, intensificando os processos de averiguações e revisões cadastrais, elaboradas de forma mais cuidadosa, incluindo vários cruzamentos e, em alguns casos, exigindo entrevistas em domicílio, com a finalidade de compreender a realidade vivida pela família na atualidade.

Ainda em 2021, o CadÚnico foi formalmente incorporado à LOAS/1993, por meio da inclusão do artigo 6º-F: “[...] registro público eletrônico com a finalidade de coletar, processar, sistematizar e disseminar informações para a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda [...]” (Brasil, 1993). Tal alteração na legislação garantiu o lugar do CadÚnico como parte estrutural do SUAS e reforçou seu papel na identificação de vulnerabilidades e riscos sociais bem como na garantia de acesso à proteção social.

O CadÚnico constitui uma das principais fontes de dados para o trabalho da vigilância socioassistencial, acessível por meio de diferentes sistemas como o CECAD e o RELCAD, entre outros. Essas ferramentas permitem a elaboração de diagnósticos territoriais voltados à análise de vulnerabilidades e riscos sociais, conforme os objetivos descritos na LOAS. Tais diagnósticos subsidiam o planejamento, a implementação e a avaliação de políticas públicas, além de orientarem a distribuição de recursos financeiros no âmbito do SUAS (Colin *et al.*, 2013).

Com vistas a ilustrar os principais canais de acesso e exploração do CadÚnico, apresentam-se, no Quadro 2, uma sistematização das plataformas atualmente disponíveis, seus conteúdos, formas de acesso e respectivos links.

---

<sup>7</sup> De acordo com decreto nº 11.016/2022, compreende-se por família “a unidade composta por um ou mais indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas pela unidade familiar e que sejam moradores em um mesmo domicílio (art. 5º, inciso I)” (Brasil, 2022a).

<sup>8</sup> De acordo com a portaria nº 871/2023, são objetivos do PROCAD-SUAS “I – promover o fortalecimento da capacidade institucional dos municípios, estados e do Distrito Federal para o atendimento do Cadastro Único no SUAS; II – estimular a atualização e regularização dos registros com inconsistências, para que os programas sociais que utilizam o Cadastro Único possam atender a quem mais precisa; e III – promover, prioritariamente, a inclusão e a atualização cadastral por meio de busca ativa das famílias pertencentes aos Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos – GPTE, em especial a população em situação de rua, os povos indígenas, as pessoas com deficiência, as pessoas idosas e as crianças em situação de trabalho infantil” (Brasil, 2023a).

Quadro 2 – Principais canais de acesso e exploração do Cadastro Único

Plataforma Ferramenta	Conteúdo / Tipo de Informação	Acesso	Link
Observatório do CadÚnico	Indicadores e painéis estatísticos do CadÚnico permitem consultar dados nacionais, estaduais e municipais sobre famílias e pessoas cadastradas	Público	<a href="https://paineis.mds.gov.br/public/extensions/observatorio-do-cadastro-unico/index.html">https://paineis.mds.gov.br/public/extensions/observatorio-do-cadastro-unico/index.html</a>
CECAD 2.0 – Consulta	Consulta de informações gerais sobre o número de famílias e pessoas inscritas no CadÚnico e taxa de atualização cadastral admite a escolha do território	Público	<a href="https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php">https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php</a>
CECAD 2.0 – Extração da base	Extração completa de bases de dados do CadÚnico	Com senha (login Gov.br) e perfil de gestor	<a href="https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php">https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php</a>
Portal do Cadastro Único	O Portal tem acesso diferenciado a partir do perfil do usuário. O portal é composto por vários ícones. O ícone de Capacitação – obrigatório para entrevistador, Gestão do CadÚnico – consulta, registro e manipulação de dados a partir das entrevistas realizadas, informações analíticas – informações gerenciais sistematizadas no município –, acesso exclusivo aos gestores – em fase de aperfeiçoamento, entre outros ícones de suporte ao sistema	Com senha (login Gov.br)	<a href="https://cadunico.dataprev.gov.br/portal/">https://cadunico.dataprev.gov.br/portal/</a>
Bolsa Família e CadÚnico no município	Dados do Programa Bolsa Família e informações municipais do CadÚnico Relatório do município sobre benefícios (Auxílio-Gás e Bolsa Família) e sobre o CadÚnico (taxa de atualização cadastral, cobertura, IGD, entre outros) disponibilizando breve análise do ponto de vista da gestão	Público	<a href="https://aplicacoes.cidadania.gov.br/ri/pbfcad/index.html">https://aplicacoes.cidadania.gov.br/ri/pbfcad/index.html</a>
VIS DATA – Exploração de dados	Visualização e análise de 120 tipos de dados do CadÚnico e programas sociais, sendo possível extrair informações por território, com recorte temporal e por escolha do tipo de situação	Público	<a href="https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php">https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php</a>
Ri – Relatório de Informações	Disponibiliza informações sobre o CadÚnico, Bolsa Família, BPC, recursos financeiros atualizados, entre outros nas três esferas.	Público	<a href="https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania">https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania</a>
RELCAD	Permite acesso a relatório pré-definido do município, neste caso admite consulta e extração de base de dados, alimentadas semanalmente Os relatórios dinâmicos permitem cruzar as principais variáveis do CadÚnico (fora do ar, desde abril, com previsão de inclusão no portal do Cadastro Único em breve)	Com senha (2 gestores por município)	<a href="https://relatorioscadastrounico.caixa.gov.br/">https://relatorioscadastrounico.caixa.gov.br/</a>
Aplicativo Meu CadÚnico	Consulta simplificada pelo celular (NIS, situação cadastral, comprovante) permite verificar dados, emitir comprovantes e cancelar cadastros incorretos, como no caso de famílias unipessoais	Acesso para o titular do CadÚnico (exige Gov.br)	lojas de aplicativos

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Ainda sobre a modernização do sistema, o decreto nº 11.016/2022 regulamentou a integração da base do CadÚnico com outras bases administrativas, como o CNIS, ampliando as possibilidades de cruzamento de dados e qualificando o processo de formulação de políticas públicas em todas as esferas de governo. Recentemente foram incorporadas ao CadÚnico informações dos sistemas da saúde, da educação e do próprio prontuário do SUAS (Brasil, 2022a).

Em complemento a esse processo de modernização, foi lançado o Portal de Gestão do Cadastro Único, ainda em fase de desenvolvimento, porém disponibilizado para uso o módulo de consulta aos dados. Há várias possibilidades de consultas, no entanto as consultas sobre a renda formal ou as oriundas de benefícios das previdenciárias avançam em qualidade e quantidade de informações, principalmente as que constam no CNIS, atendendo, assim, a uma solicitação da sociedade, por um banco de dados alinhado aos rigores fiscais, mas, acabam por facilitar o trabalho dos burocratas de rua. A previsão de lançamento completo desse portal é 2025.

Nesse processo, houve a publicação da resolução nº 6, de 31 de outubro de 2023 – os Parâmetros de Funcionamento do CadÚnico na Rede Socioassistencial do SUAS, o documento orienta expressivamente que o CadÚnico deve ter relação bem próxima e articulada com as proteções afiançadas do SUAS, e esse entendimento remonta ao preconizado na LOAS/1993 (Brasil, 2023c). À medida que os cadastros são exigência obrigatória em âmbito SUAS para a concessão de benefício, como o Bolsa Família e o BPC, esse banco de dados se torna cada vez mais robusto e amplia as possibilidades de utilização para a formulação e o planejamento de políticas públicas. “[...] o Cadastro Único oferece subsídios à gestão territorial na formulação de diagnósticos, unindo-se ao conjunto de entregas do SUAS e ampliando as oportunidades para que milhões de famílias possam acessar outras políticas sociais que utilizam a base do Cadastro Único” (Brasil, 2023b, p. 2).

Diante disso, compete ao coordenador do CRAS/CREAS a articulação da busca ativa em seu território, em parceria com a vigilância socioassistencial. Nesse contexto, o CadÚnico se constitui como uma ferramenta fundamental para a identificação e localização de famílias em situação de vulnerabilidade, risco e desproteção social, constituindo subsídios para o acompanhamento dos serviços socioassistenciais, e ainda dispõe de inúmeras possibilidades para a produção de informações com abrangência determinada (Brasil, 2023b). A importância da gestão e do território será abordada em tópico específico.

No intuito de ampliar a utilização do CadÚnico, o governo federal lançou, em 2023, o Observatório do CadÚnico, que se trata de um espaço virtual, que dispõe de mais de 50 variáveis de informações sobre o perfil das famílias inscritas, inclusive podendo ser filtradas por território de CRAS. Embora represente avanço significativo, a ferramenta apresenta limitações, por se tratar de um quadro mensal, que não permite comparativos, dificultando o acompanhamento das intervenções ao longo do tempo, contudo é ferramenta valorosa para a gestão. Vale registrar que essa ferramenta, apesar de disponível, é pouco conhecida no meio dos trabalhadores da assistência social<sup>9</sup>.

O Observatório do CadÚnico mostra várias dimensões da pobreza, não se restringindo apenas ao corte de renda. Para isso, utiliza o Índice de Vulnerabilidade do CadÚnico (IVCAD), composto por seis dimensões: a primeira infância (presença de criança de 0-6 anos), o desenvolvimento da criança e adolescente (presença de 7-17 anos), o trabalho e qualificação de adultos (vulnerabilidade em relação à qualificação e à inserção no mundo do trabalho de adultos de 18 a 59 anos de idade), as necessidades de cuidados (presença de crianças, de pessoas com deficiência e de idosos), as condições habitacionais e a disponibilidade de recurso (identifica possíveis situações de vulnerabilidade relacionadas à baixa disponibilidade de recursos financeiros)<sup>10</sup>.

Por se tratar de dados sintéticos, o observatório possibilita análises territoriais e comparações entre municípios de porte parecido, subsidiando o processo de tomada de decisão para as intervenções da equipe de trabalho social. Todavia, para fins de busca ativa e acompanhamento direto das famílias, são necessárias informações complementares como endereço, telefone e composição familiar. Entre outros elementos que facilitam a busca ativa, é necessário recorrer a um instrumental complementar, fato que não ofusca a relevância do IVCAD. O índice varia entre 0 e 1, sendo que valores mais próximos de 1 indicam maior vulnerabilidade social. No Brasil o IDVCAD é 0,294. A seguir, expõe-se o IVCAD, por território de CRAS, no município de Maringá-PR<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Disponível em: <https://paineis.mds.gov.br/public/extensions/observatorio-do-cadastro-unico/index.html>. Acesso em: 1 mar. 2026.

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> *Idem.*

Quadro 3 – Índice de Vulnerabilidade do Cadastro Único – por território de CRAS

CRAS	Famílias	Pessoas	% de pessoas relativa à população inscrita no Cadastro Único	% de pessoas relativa à população Censo 2022	IVCAD
CRAS Alvorada	4.971	11.225	10%	3%	0,267
CRAS Branca Vieira	3.839	9.273	8%	2%	0,276
CRAS Iguatemi	1.523	3.662	3%	1%	0,27
CRAS Itaipu	3.136	7.439	7%	2%	0,266
CRAS Mandacaru	8.403	18.037	16%	4%	0,262
CRAS Morangueira	4.942	10.898	10%	3%	0,268
CRAS Ney Braga	5.179	12.531	11%	3%	0,27
CRAS Requião	2.912	7.608	7%	2%	0,271
CRAS Santa Clara	3.331	7.896	7%	2%	0,269
CRAS Santa Felicidade	6.323	15.057	14%	4%	0,259
Maringá	44.559	103.626	95%	24%	0,273
Sem informação	3.053	5.759	5%	1%	
<b>Soma</b>	<b>47.612</b>	<b>109.385</b>	<b>100%</b>	<b>26%</b>	

Fonte: Elaborado pela autora (2025), com base em <https://paineis.mds.gov.br/public/extensions/observatorio-do-cadastro-unico/index.html>. Acesso em: 1 mar. 2026.

O CadÚnico vem passando por constantes processos de aprimoramento. Em 2024, foi implementado um módulo exclusivo de segurança em todos os computadores que acessam o sistema, exigência que permite o rastreamento do processo de alimentação de dados. Além disso, o formulário do cadastro foi atualizado, incluindo mais de 650 novas comunidades quilombolas reconhecidas pela fundação Palmares e incorporando mais de 380 povos indígenas, inclusive alguns originários de países da América do Sul, conforme Informe do CadÚnico (Brasil, 2024b).

E, finalmente, em 2025, está em andamento a maior mudança tecnológica já realizada no sistema. O novo CadÚnico integrará o portal do Cadastro Único, lançado parcialmente em 2022. A cerimônia de lançamento, realizada em fevereiro sob o título “Portas abertas para direitos: incluir, cuidar e proteger”, contou com a participação de municípios-piloto e apresentou as principais inovações do modelo. Entre as inovações, têm-se a integração das informações, maior consistência dos dados por meio de interoperatividade com outros bancos de dados em tempo real, uso obrigatório do CPF para todos os integrantes da família, o que agiliza o atendimento à população, facilitando o trabalho do burocrata de rua nas unidades e qualificando, assim, as informações. Está previsto, para março de 2025, o seu funcionamento (Brasil, 2025).

Em se tratando do uso do CadÚnico para fins de gestão, o governo federal tem aproveitado amplamente esse banco de dados com fonte para concessão de benefício, além de

incentivar os municípios a utilizá-lo de forma mais sistemática. Contudo, embora passível de execução, não é hábito da gestão municipal e dos seus trabalhadores proceder a análises territoriais. Nesse sentido, Sposati (2021) defende a apropriação, por parte da gestão municipal, especialmente de informações territorializadas do CadÚnico, de modo a qualificá-lo como instrumento de garantia de direitos sociais.

### 3.1 CADASTRO ÚNICO E SEUS FORMULÁRIOS

O processo de inclusão e atualização das informações das famílias no CadÚnico é realizado por meio de entrevistas padronizadas realizadas pela gestão municipal. A atualização periódica configura-se como instrumento essencial de qualificação do banco de dados – quanto mais próximos da realidade, mais assertivos se tornam. A entrevista para coleta de dados exige a presença obrigatória das figuras do entrevistado e do entrevistador.

O fato de o CadÚnico contar com uma gestão descentralizada, em níveis nacional e subnacional, e de a entrevista ser padronizada oferece vantagens tais como redução dos custos por parte do Estado na sistematização de informações para diagnósticos e subsídio a políticas públicas, economia de tempo por parte dos cidadãos que precisam preencher um único cadastro e redução da discricionariedade dos municípios na coleta de dados (Direito *et al.*, 2016).

Entretanto, entre a formulação da política pública e sua efetiva implementação, há muitas práticas que podem qualificar ou dessoar dos objetivos propostos inicialmente. Sendo assim, as práticas e comportamentos dos burocratas de ruas<sup>12</sup>, numa entrevista para atualização de dados realizada fora dos padrões estabelecidos, podem reduzir a confiabilidade das informações. Os burocratas de nível de rua têm sua atuação intrínseca à discricionariedade; de acordo com Lotta e Santiago (2018), a atuação do servidor público é pautada em limites institucionais, mas com espaços de liberdade que possibilitam escolhas, o que implica o fazer ou não fazer. A entrevista é operacionalizada por meio de formulários específicos, os quais orientam a coleta de informações. A seguir, serão apresentados os principais instrumentos que compõem esse processo.

---

<sup>12</sup> Em *Street-Level Bureaucracy*, Lipsky (1980 *apud* Pires; Lotta; Oliveira, 2018, p. 229) “identifica a burocracia de nível de rua como as organizações e o conjunto de agentes responsáveis pela entrega direta de políticas e serviços públicos aos cidadãos”.

### 3.2 FORMULÁRIO PRINCIPAL DE CADASTRAMENTO

Esse formulário, que é o cerne central que conduz a entrevista para coleta de dados para o CadÚnico, consiste em informações sobre a família e seus componentes. Ele contempla quatro grandes blocos: 1) identificação do domicílio e da família; 2) identificação da pessoa; 3) responsável pela Unidade Familiar – RUF; e 4) trabalho infantil. Nos casos em que a família possui mais de seis integrantes, torna-se necessário o uso de formulários avulsos para o registro.

O Formulário Principal também é conhecido como o caderno verde, utilizado tanto para abertura como para atualização cadastral. Sobre o tema identificação do domicílio e da família<sup>13</sup>, são coletadas informações referentes à localização da residência (logradouro, número, CEP e demais elementos de endereço) bem como as características do domicílio. A coleta também abrange informações sobre o tipo de construção do domicílio, número de cômodos e características da espécie do domicílio, o material de construção da casa, formas de abastecimento de água, de luz, de coleta de lixo e de escoamento do esgoto sanitário. Essas informações não devem ser preenchidas para famílias em situação de rua.

Em se tratando das informações sobre a família, tem o objetivo de identificar povos indígenas e quilombolas (o nome da reserva indígena e o da comunidade quilombola). Além disso, registram-se o valor das despesas mensais da família, se algum membro da família encontra-se em abrigos, privação de liberdade bem como a unidade de saúde de referência e o CRAS que a família é atendida. É preenchido uma única vez – trata da característica do domicílio.

A identificação da pessoa abarca inúmeras informações, parte mais longa da entrevista, coleta informações que vão desde documentação (de todos os integrantes da família, obrigatoriamente a apresentação do CPF e sua relação de parentesco), identificação da pessoa com deficiência, passando por informações sobre escolaridade e finalizando com informações sobre trabalho e renda. Com relação à identificação de pessoas com deficiência,

---

<sup>13</sup> “Quanto a espécie de domicílio é classificada para a) Domicílio Particular Permanente – é um espaço próprio para servir de moradia permanente ou duradoura, composto por pelo menos um cômodo. O local em si não é uma adaptação de moradia, embora possa ter adaptações internas ou demonstrar precariedade, expressando algum grau de vulnerabilidade. Normalmente, tem acesso a serviços básicos de abastecimento de água, energia elétrica, saneamento ou coleta de lixo; b) Domicílio Particular Improvisado – espaço que, no momento da entrevista, está precariamente adaptado pela família para servir de moradia. Nestes domicílios, geralmente não é possível distinguir cômodos ou individualizar os espaços. Normalmente, não têm acesso a serviços básicos de abastecimento de água, energia elétrica, saneamento ou coleta de lixo, configurando uma situação de extrema vulnerabilidade, e, c) Domicílio Coletivo – aquele estabelecimento ou instituição que, na data da entrevista, tem a relação entre seus habitantes restrita a normas de subordinação administrativa” (Brasil, 2022b, p. 50-51).

esta é feita a partir do relato da família, ou seja, não há de documentos comprobatórios, fato considerado fragilidade. É preenchido para todos os membros da família em formulários individualizados.

Ainda sobre formulário principal, etapa na qual são registrados os dados de contato do responsável, finaliza-se a entrevista com as assinaturas conjuntas do entrevistado e do entrevistador. Por fim, o último campo trata sobre trabalho infantil, que deve ser feito pelo entrevistador de modo que não haja necessidade de indagação ao entrevistado.

Há ainda os formulários avulsos, que são complementares ao formulário principal. Os formulários avulsos são

- 1) identificação do domicílio e da pessoa, utilizado quando a família tem em sua composição mais de 12 membros;
- 2) identificação da pessoa, empregado no caso de famílias com mais de seis membros.

Já os formulários suplementares também são complementares ao formulário principal, usados para identificar situações específicas:

- 1) vinculação a programas e serviços, ofertados pelo governo federal e a indicação de famílias pertencentes a alguns dos Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos – GPTE<sup>14</sup>, com exceção da população em situação de rua, cujo preenchimento se dará noutro formulário;
- 2) trata exclusivamente da pessoa em situação de rua<sup>15</sup>, coleta informações sobre as suas condições de vida, verifica os motivos que a levaram até essa condição, solicita informações de seus parentes, com o objetivo de subsidiar a oferta de políticas públicas;
- 3) responsável legal, na ausência de responsável familiar (aquele que reside no mesmo domicílio), o CadÚnico poderá ser preenchido por um responsável legal,

---

<sup>14</sup> De acordo com o Manual do Entrevistador, “são grupos familiares que possuem formas próprias de organização social, com aspectos culturais, sociais, religiosos ou de ocupação territorial com características diferenciadas – como famílias ciganas, indígenas, quilombolas, ribeirinhas – ou que estão em uma condição específica como os catadores de material reciclável e as pessoas em situação de rua” (Brasil, 2022b, p. 11).

<sup>15</sup> Ainda de acordo com o Manual do Entrevistador, tem-se que “a População em Situação de Rua é um grupo 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 (ruas, praças, jardins, canteiros, marquises, viadutos) e as áreas degradadas (prédios abandonados, ruínas, cemitérios e carcaças de veículos) como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento (abrigo, casas de acolhida temporária ou moradias provisórias, sejam ou não pertencentes ao SUAS) para pernoite temporário ou como moradia provisória” (Brasil, 2022b, p. 148).

pessoa não integrante da família, instituído por determinação judicial e encarregado pelas informações prestadas durante a entrevista (Brasil, 2022b).

Dessa forma, o CadÚnico consolida um amplo conjunto de informações socioeconômicas, que podem ser processadas por meio de filtros ou cruzamentos de dados, de forma a atender às necessidades de planejamento de ofertas de serviços e benefícios bem como à formulação de diagnósticos e políticas públicas. Tais informações permitem a análise em múltiplos recortes – por território, faixa de renda, escolaridade, faixa etária, unidade de atendimento, entre outros.

Por constituir-se em fonte privilegiada de dados sobre a população em situação de vulnerabilidade, o CadÚnico apresenta grande potencial de articulação entre a Política de Assistência Social e outras políticas públicas, tendo-se em vista que a proteção social não é exclusividade da Política da Assistência Social, muito embora o CadÚnico faça parte do SUAS (Direito *et al.*, 2016).

Além disso, considerando-se a cobertura nacional, a atualização contínua e a possibilidade de disponibilização imediata dos dados, o CadÚnico revela-se mais vantajoso que instrumentos censitários, como o Censo Demográfico, realizado a cada dez anos. Outro ganho é a possibilidade de essas informações embasarem o acompanhamento familiar: os registros permitem monitorar a evolução das condições de vida das famílias, possibilitando comparações com outras famílias do território e do município. Esse recurso contribui tanto para a avaliação da efetividade das ações desenvolvidas quanto para o aprimoramento da gestão e da aplicação dos recursos públicos (Direito *et al.*, 2016).

Diante da amplitude e da riqueza de informações produzidas pelo CadÚnico, torna-se imprescindível compreender como esses dados dialogam com o território, especialmente no planejamento e na execução das ações do SUAS. Nesse sentido, a seguir são discutidos os principais aspectos conceituais que fundamentam a noção de território e sua relevância na garantia de direitos sociais.

### 3.3 TERRITÓRIO – ASPECTOS CONCEITUAIS

O conceito de território apresenta ampla influência na gestão de políticas públicas, a medida que considera as fragilidades, mas também suas relações afetivas e suas potencialidades. Desta forma, o território impactam diretamente na metodologia de trabalho dos profissionais e na participação da população na oferta da Política de Assistência Social

pautada no acesso e garantia de direitos sociais. A seguir, são apresentadas diferentes abordagens conceituais sobre o termo.

Os autores Koga e Diniz (2018, p. 82) abordam o conceito de território, inicialmente entendido como “[...] elemento espacial geográfico de riquezas naturais necessários ao controle e a dominação em tempos de guerra e conflito [...]”, uma visão que desconsidera as relações sociais, considerando o espaço apartado do homem. Nessa perspectiva, o território é compreendido como espaço geográfico, utilizado como dominação, garantia de propriedade e ordem social, de acordo com envolvimento e interesses políticos.

Raffestin (1993), por sua vez, amplia o conceito, ao trazer o território como expressão viva, construída e reconstruída a partir de movimentos de diversos aspectos. Sua compreensão é para além do espaço geográfico, ele acrescenta aspectos relacionais, tais como as relações econômicas, políticas, históricas e culturais presentes naquele espaço, e incorpora as intenções, as tensões, os interesses e as disputas atreladas ao poder<sup>16</sup> existente nessas relações. Aborda as relações sociais como fruto das determinações econômicas, que variam de acordo com o poder de dominação, contagiando toda a sociedade, de diferentes formas. De acordo com Koga e Diniz (2018, p. 85),

O território é constituído sob a base espaço, na confluência de relações humanas, o que o torna relacional, como campo de mediação de poder saturado de sentidos e significados vivenciados na vida cotidiana. O espaço territorial é o espaço do homem; da vida que é tramada nas relações entre sujeitos e instituições, tensões, conflitos, redes de pertencimento de interesses manifestados nas dinâmicas cotidianas dos espaços.

A construção do conceito de território aos poucos vai superando a visão exclusivamente geográfica, avançando ao considerar que “O espaço territorial é o espaço do homem [...]” (Koga; Diniz, 2018, p. 85); assim sendo, o território passa a ser compreendido como produto das suas relações entre a natureza, a sociedade e o espaço. Os autores afirmam, ainda, que o espaço do homem é dinâmico, marcado pelos movimentos das suas relações, podendo ser comparados com as malhas que envolvem o território. As malhas se movem formando redes ou nós. Os nós se referem aos pontos de conexão entre as malhas; por sua vez, a rede, embora inacabada, refere-se às relações entre os nós e as malhas. Enfim, essas estruturas são fundamentais para a compreensão das relações de poder existente no território.

---

<sup>16</sup> “[...] poder não é nem uma categoria espacial nem uma categoria temporal, mas está presente em toda ‘produção’ que se apoia no espaço e no tempo. O poder não é fácil de ser representado, mas é, contudo, decifrável. Falta-nos somente saber fazê-lo, ou então poderíamos sempre reconhecê-lo” (Raffestin, 1993, p. 6).

O entendimento da concepção de territorialidade se dá a partir dos movimentos das pessoas, famílias e comunidade, em suas relações, suas experiências com o uso do espaço territorial, o que permite ir além da compreensão da dinâmica territorial e visualização como as relações de poder que se estabelecem no território. Sendo assim, território e territorialidades são processos histórico e humano. “Ao organizarem modos de produção e de vida, os homens, ao longo da história constroem territórios e territorialidades” (Koga; Diniz, 2018, p. 87). Assim, pode se dizer que o território é entendido por meio do uso que os homens fazem do espaço e suas práticas sociais.

Para Santos (1999), que apresenta inúmeras contribuições sobre o tema, o conceito de território é subalterno ao uso deste, considera a territorialidade, valoriza o sentimento de pertença e os aspectos relacionais com o território. O autor propõe o conceito de território usado, indispensável para a decodificação do funcionamento da sociedade. A partir dessa premissa, Santos (1999, p. 9) afirma que o território usado se torna elemento fundamental na reflexão sobre políticas públicas.

O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida.

Nesse sentido, o conceito de lugar também se torna relevante. Santos (2006) define o lugar como espaço onde ocorrem as experiências cotidianas e onde as relações sociais se materializam. Compreender o lugar nas políticas públicas significa reconhecer as especificidades locais, desigualdades históricas e demandas particulares da população, evitando abordagens genéricas e desconectadas da realidade vivida pelos indivíduos.

Dessa forma, a oferta de políticas sociais é majoritariamente voltada para indivíduos e famílias marcados pela ausência ou precariedade de renda e acaba por desconsiderar as condições em que essa população vive, excluindo informações sobre o processo histórico do lugar que ainda influencia o modo vida, os hábitos, a própria infraestrutura do local, ou seja, as irregularidades e desigualdades. Denominada de rugosidades do território, por Santos (2006, p. 25), “não se podem ser apenas encaradas como heranças físico-territoriais, mas também como heranças socioterritoriais ou sociogeográfica”.

Considerar somente os dados contidos nos cadastros oficiais pode se tornar um equívoco, excluir suas especificidades e movimentos, pode incorrer no risco de implementação de políticas públicas desconectada com a demanda e pode se configurar em lugar de não proteção social. Na mesma cidade, as demandas de proteção não são iguais. A

gestão de políticas públicas pode se dar em diferentes níveis, como local, regional e nacional, em diferentes escalas. A oferta de políticas pública deve considerar a realidade do território, especialmente suas rugosidades, que podem ser reveladas por meio do choque de escala, “[...] no momento em que se confrontam os grandes números produzidos pela escala mais abrangente da política social e os números miúdos das ocorrências e intercorrências da gestão local nos territórios de intervenção dessa mesma política social” (Koga, 2013, p. 32).

A proximidade do território de vivência implica afastar-se das médias e homogeneidades e articular as expressões particulares e singulares de cada local. As vivências do território extrapolam as regras administrativas e institucionais impostas pelas políticas públicas, organizadas pelo Estado, baseadas na divisão estritamente geográfica. Essa desconexão pode, por vezes, restringir o acesso da população aos serviços e favorecer a criação de estratégias seletivas de atendimento como a exigência de comprovação de endereço em territórios marcados pela informalidade ou que permanecem invisíveis à ação do Estado. Nesse contexto, parte da população passa a viver naquilo que Koga (2013) denomina de “não cidade”.

A oferta de proteção social baseada no território agrega o conhecimento da realidade local, suas diversidades, desigualdades e as relações com espaço vivido. Tal conhecimento exige mudança de paradigma para os trabalhadores e gestores, na forma de organizar a oferta de serviços para além a centralidade equivocada da gestão da Política da Assistência Social, tratada pela autora Mota (2010), na perspectiva de trabalho intersetorial.

Ainda, Santos (1996) utiliza o termo “território de todos” para pensar o território para além das delimitações administrativas, reconhecendo o território-vivo como elemento de aprimoramento da gestão. O aspecto relacional deve ser considerado para o planejamento e a gestão das políticas pública assim como a organização da oferta de proteção social. Por fim, o território administrativo não pode servir como única análise de acesso para serviços e benefícios, todavia há de se ter uma leitura do chão como começo, meio e fim.

Ao atuar diretamente nas expressões da questão social, a Política de Assistência Social tem a responsabilidade de identificar o território, em sua forma conceitual mais complexa, utilizando-o não apenas como ponto de chegada, mas também como “ponto de partida para seu planejamento, e como meio para mudança da realidade na qual está inserida” (Dal Bello; Godoi; Bernardino, 2023, p. 57). Dessa forma, o conhecimento territorial passa a subsidiar o planejamento, a ação, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas na efetivação dos direitos sociais.

### 3.4 A DINÂMICA TERRITORIAL E O SUAS

A partir da publicação da PNAS/2004 e legislações seguintes, a dinâmica territorial passou a ocupar posição central na oferta de serviços, programas e projetos voltados à proteção social. Nesse contexto, compreender o território torna-se fundamental para que o SUAS responda efetivamente às diferentes formas de desproteção enfrentadas pelas famílias e comunidades nos diversos territórios de intervenção.

Abordar a gestão das políticas públicas sem tratar a dinâmica territorial pode ser considerado equívoco, à medida que tal omissão pode resultar em falhas no atendimento de interesses coletivos da população. Ao se deparar com situações de desproteções, percebe-se que o seu enfrentamento exige a articulação entre o conhecimento sobre o ciclo de política públicas e o conceito de território, ambos elementos fundamentais para ampliar as possibilidades de garantias de acesso aos serviços públicos no território.

A dinâmica territorial apresenta fina sintonia com a criação e execução de políticas sociais voltadas à população da cidade. Nesse sentido, para se pensar nas políticas públicas, é necessário levar em conta os contextos vivenciados nos territórios, isso implica abordar o acesso à cidade como espaço de garantia dos direitos sociais, ou seja, para além do espaço geográfico, deve ecoar a dinâmica de vida das pessoas que ali residem. Sendo assim, o território se constitui em ferramenta estratégia para tal empreitada (Guimarães, 2014).

Koga (2015) afirma que é no território que as desigualdades sociais se tornam evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços públicos apresenta-se desigual. A precariedade ou inexistência de serviços, de infraestrutura e de outros equipamentos impactam o grau de desproteção social das famílias. Nessa perspectiva, Sposati (2009, p. 25) define desproteção como a necessidade de “[...] evitar as formas de agressão à vida”, ou seja, a desproteção é desvelada pelo contexto em que a família vive e o seu cotidiano no território, e esses contextos servem de referência para a execução da proteção social.

A elaboração de diagnósticos, levantamentos e outras análises exige a utilização de diferentes fontes de dados, entre elas, o CadÚnico, que configura ferramenta estratégica para a geração de informações coletivas e específicas de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade no território. A possibilidade de produzir e atualizar informações em diferentes tempos é valiosa para a execução e, principalmente, para a avaliação da proteção social.

Entretanto, a construção de políticas públicas alinhada às particularidades do território é desafiadora, uma vez que as características do território podem submeter a população a diferentes graus de exposição a fatores de desproteção, contudo também podem representar diferentes possibilidades de o Estado emitir respostas mais adequadas, superando uma abordagem individual, para situações que exigem a construção espaços comuns na direção dos direitos sociais. No SUAS, persiste a dificuldade de se superar a tradição de atendimentos individualizados, ainda se convive intensamente com a presença de atendimentos individualizados, característicos de antigos plantões sociais.

A incorporação da dinâmica territorial, por meio de informações qualificadas, dá visibilidade às pessoas que ali vivem, dessa forma acaba por provocar a presença do Estado, especialmente nos territórios em que pulsam as desigualdades sociais. Considerando-se que a desigualdade no país encontra-se espalhada, é necessário construir um panorama territorial, capaz de subsidiar o planejamento e seu enfrentamento, no âmbito do SUAS (Brasil, 2005b).

A LOAS/1993, inicialmente, não fazia menção ao termo território, no entanto, a partir da publicação da lei nº 1.2435/2011, bem como da Política Nacional de Assistência Social/2004 e NOB/SUAS/2012, há inúmeras menções sobre o território como base de organização para a política (Brasil, 1993, 2004b, 2011, 2012a). Sendo assim, o termo “território” se faz presente ao longo dos documentos e ocupa espaço nas diretrizes, nos objetivos e nos eixos estruturantes, “Descentralização político-administrativa e Territorialização” (Brasil, 2005b). Enfim, os documentos estão sempre lembrando, a todo tempo, a centralidade do território para a execução das políticas, programas e projetos que visam à proteção social.

Esse conjunto de documentos imprime a perspectiva de uma gestão da Política de Assistência Social com foco nas famílias e seus membros de forma descentralizada e organizada por território. Sua condução avança à medida que a compreensão sobre o território abarca o conjunto de suas relações e as condições de acessos aos serviços pela população que ali vive. Sendo assim, cabe aos municípios, conforme a NOB/SUAS, “IX – organizar a oferta de serviços de forma territorializada, em áreas de maior vulnerabilidade e risco, de acordo com o diagnóstico socioterritorial” (Brasil, 2012a, p. 24).

Com a publicação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (resolução nº 109/2009), a oferta dos serviços de proteção social básica passou a obedecer à padronização de procedimentos em todo o Brasil (Brasil, 2009d). Dessa forma, a proteção social básica é ofertada por três serviços: a) PAIF; b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; e c) Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para

Pessoas com Deficiência e Idosa. Dentre eles, o PAIF ocupa posição central e é referência aos demais serviços, “[...] possibilita a organização e hierarquização da rede socioassistencial no território, cumprindo a diretriz de descentralização da política de assistência social” (Brasil, 2014, p. 12).

No desenvolvimento do PAIF, o atendimento e/ou por acompanhamento familiar deve estar sintonizado com as características do território; embora processos distintos, são complementares. O primeiro é pontual, está ligado à resolução de demandas imediatas, enquanto o segundo se caracteriza pela continuidade. Ambos podem ser realizados de forma particularizada ou coletiva. Ao longo desta reflexão, será novamente abordado o tema com mais informações.

De acordo com Silva, Yazbek e Giovanni (2006, p. 95), “[...] os programas de transferência de renda monetária direta a indivíduos ou a famílias representam elemento central na constituição atual do Sistema Brasileiro de Proteção Social, mormente da Política de Assistência Social”. Nesse contexto, a prevalência da política de transferência de renda contribuiu para a publicação, em 2009, do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS (Resolução CIT nº 7/2009). Entre seus objetivos, destaca-se a utilização do CadÚnico como instrumento para a realização de diagnósticos territoriais (Brasil, 2009a).

Compete aos municípios implantar o referido protocolo, incluindo a produção de mapeamento sobre as situações de vulnerabilidade e risco bem como as potencialidades existentes nos territórios e a definição de estratégias para seu enfrentamento. Essa produção deve ser socializada com toda a rede socioassistencial, constituindo parte da estratégia de busca ativa e facilitando o acesso das famílias prioritárias aos serviços. Ressalta-se que, no SUAS, são consideradas famílias prioritárias para acompanhamento aquelas beneficiárias do PBF e BPC: “O atendimento das famílias será realizado por meio dos serviços ofertados pelo CRAS e pelo CREAS (local ou regional), nos territórios que possuem estas unidades” (art. 15) (Brasil, 2009a, p. 19).

Retomando-se, a oferta do PAIF oferta é feita nos CRAS, constituindo base da Política de Assistência Social, articulado com a compreensão do território. Sendo assim, o trabalho social com famílias e territórios tem por objetivo ofertar atendimento ou acompanhamento familiar por meio de ações de caráter “preventivo, protetivo e proativo, reconhecendo as famílias e seus membros como sujeitos de direitos e tendo por foco as potencialidades e vulnerabilidades presentes no seu território de vivência” (Brasil, 2012c, p. 12). A oferta desse serviço tem a finalidade de fortalecer a capacidade protetiva da família.

A intervenção em âmbito PAIF pressupõe entrosamento entre as famílias, os indivíduos e o território, por meio das seguintes ações: acolhida, oficinas com famílias, ações comunitárias, ações particularizadas e encaminhamentos. As três primeiras ações apresentam ligação íntima com o território. A acolhida é o espaço para se conhecer a família, os aspectos de suas demandas e de suas possibilidades, relacionados com o território em que aquela vive. Enfim, à medida que se conhecem a família, a comunidade e o seu território, se ampliam o acesso a direitos e a redução de vulnerabilidades (Brasil, 2012b, 2012c).

Já em relação às oficinas com famílias, essa atividade proporciona aproximação voltada para a identificação de vulnerabilidades e riscos, mas também de recursos e estratégias de enfrentamento presentes na comunidade, favorecendo o fortalecimento de redes de apoio (Brasil, 2012b, 2012c). Por sua vez, as ações comunitárias diferem das oficinas com famílias, pela sua amplitude. “Possuem escopo maior que as oficinas com famílias, por mobilizar um número maior de participantes, e devem agregar diferentes grupos do território a partir do estabelecimento de um objetivo comum” (Brasil, 2012c, p. 35). Essas ações comunitárias investem na compreensão da dinâmica do território, incentivam a participação popular das famílias na construção de possibilidades de melhoria e/ou mudanças da vida comunitária na direção da efetivação de direitos sociais.

O desenvolvimento do PAIF deixa clara a relação com a dinâmica territorial. A compreensão da realidade do território exige a identificação dos equipamentos, serviços e da população em situação de vulnerabilidade. Demanda, da gestão local, especialmente da gestão territorial, a expertise na condução dos serviços e a articulação da rede socioassistencial e intersetorial, potencializando o atendimento ou acompanhamento familiar. O MDS, em 2024, publica um caderno, “Trabalho social com famílias e territórios no PAIF”, em que o título já reforça a proximidade do trabalho social com famílias com o território (Brasil, 2024c).

Nesse campo, o CadÚnico ocupa posição estratégica, ofertando inúmeras possibilidades de contribuir para a execução exitosa do PAIF. Entre elas, os cruzamentos de informações desse banco de dados na identificação de locais com maior presença de vulnerabilidade com as variáveis faixa etária, raça, gênero, faixa de renda e outras demandas específicas dessa população. Em se tratando da organização do PAIF no território, abrem-se outras possibilidades para o uso do CadÚnico como o planejamento, articulação intersetorial, fortalecimentos dos vínculos familiares e comunitários, monitoramento e avaliação.

Informações sistematizadas do território e produzidas pela vigilância socioassistencial conferem qualidade à gestão e subsidiam as atividades desenvolvidas nos CRAS, na perspectiva de levar à prevenção e à proteção às famílias no território, na defesa e

conquista dos direitos sociais para a população que ali reside. Ressalta-se que fazem parte das atividades de gerenciamento do PAIF a direção, o planejamento, o monitoramento, a organização e a avaliação (Brasil, 2012c). Gerenciar esse trabalho envolve a organização das demandas, possibilitando melhor distribuição das tarefas e dos recursos disponíveis para o desenvolvimento das ações do PAIF no território. A gestão territorial é tarefa relevante, responsabilidade do coordenador do CRAS.

Cabe aqui esclarecer que as funções dos CRAS são a oferta do PAIF e a gestão territorial da proteção social básica, funções estas complementares e interdependentes. Quanto aos seus objetivos, segundo Brasil (2009c, p. 20), estão “[...] disponibilizar serviços próximo do local de moradia das famílias, racionalizar as ofertas e traduzir o referenciamento dos serviços ao CRAS em ação concreta [...]”. As principais tarefas da gestão territorial são a articulação da rede socioassistencial, da rede intersetorial e a busca ativa no território de abrangência do CRAS.

Nesse sentido, será abordada a territorialidade em âmbito SUAS, a contar dos documentos publicados pós CF/1988, considerando-se a centralidade da proteção social organizada pelo CRAS como espaços de referência para o acesso aos serviços e para a efetivação dos direitos socioassistenciais.

### 3.5 GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DO TERRITÓRIO

A centralidade do território na oferta de serviços socioassistenciais, especialmente na condução do trabalho social com famílias e territórios, tem levado o governo federal a desenvolver e disponibilizar diversas ferramentas online que reúnem dados e características da população. Tais ferramentas visam apoiar os gestores, técnicos, pesquisadores e usuários são responsáveis pela socialização de dados do território (Koga, 2015).

A gestão da Política da Assistência Social, de modo geral, ainda carrega consigo as dificuldades dos trabalhadores e gestores em manusear dados do território e utilizar bancos de dados enquanto ferramentas que subsidiem o desenvolvimento de ações junto às famílias vulneráveis. Tal dificuldade compromete o papel da gestão territorial e reduz o potencial de um trabalho social coletivo, enfim, acaba por manter práticas de proteção social centradas no atendimento individual, historicamente realizado antes mesmo da instituição do SUAS.

A oferta de políticas públicas na perspectiva territorial, conforme a concepção de “território usado” apresentada por Santos (1996), acrescenta um desafio a mais, uma vez que

representa impacto na questão metodológica para os serviços, entre eles, o CRAS. Nesse sentido, Koga (2015) argumenta que a metodologia de trabalho pode ser o fio condutor da relação entre a realidade das famílias e territórios e a identificação de fatores de proteção/desproteção social e as possibilidades de oferta de serviços. “A metodologia do trabalho social olha para as diversidades e diferenças de rumos tomados, embora os perfis individuais conformem um coletivo de semelhantes: mulheres, jovens, adolescentes, idosos e responsáveis pelas famílias” (Koga, 2015, p. 29).

Nesse contexto, Koga (2015) distingue três conceitos fundamentais que impactam na gestão da Política da Assistência Social: o primeiro, diagnóstico socioterritorial, enquanto ferramenta de gestão e um dos requisitos da gestão plena do SUAS; o segundo, a territorialização, compreende o levantamento de informações a partir de cadastros e registros sobre as famílias vulneráveis bem como o mapeamento sobre as políticas setoriais, contribuindo para uma gestão descentralizada e integrada. O CadÚnico é uma fonte em potencial na elaboração de diagnósticos socioterritoriais e da territorialização. Ambos são produtos que viabilizam a condução dos serviços socioassistenciais.

O terceiro e último termo, a execução dos serviços na perspectiva do território, ou seja, um trabalho que necessita do conhecimento sobre o lugar onde a população vive, levando em conta as situações de vivência do território – reconhecendo os impactos desse processo na condução dos serviços, de modo que o território personalize a oferta dos serviços em função das características do território. Dessa forma, Koga (2015, p. 23) afirma que “o papel do diagnóstico socioterritorial enquanto processo e produto de subsídio ao trabalho social”.

O diagnóstico socioterritorial nada mais é do que um potente retrato do território. Dada a sua relevância, é um tópico do Plano de Assistência Social (instrumento de planejamento e gestão, e, conforme o artigo 30, da LOAS, de modo geral, o referido plano é elaborado de 4 em 4 anos) (Brasil, 1993). Ele possibilita a identificação de elementos de proteção e desproteção no território, que variam de acordo com as desigualdades socioeconômica, política, cultural, entre outros aspectos, e o acesso às políticas públicas. O uso desse instrumento permite subsidiar os trabalhadores e gestores na condução e direção da oferta de serviços no território. Além disso, possibilita o envolvimento da população na reflexão sobre o seu espaço de vivência, evidenciando seu potencial tanto como processo quanto como produto.

A atuação em territórios marcados por desigualdades exige dos trabalhadores do SUAS competências como conhecimento sobre o território e a compreensão da gestão de políticas públicas. Nesse sentido, a prática pautada pelo ciclo de políticas públicas,

especialmente nas fases de planejamento e avaliação, sem dúvidas, pode reduzir as ofertas desconectadas das demandas. A gestão participativa do território é vantajosa, pois aumenta a potencialidade da proteção social, contudo a sua oferta é relacionada com a capacidade do Estado de emitir respostas.

A operacionalização da Política de Assistência Social, em consonância com as redes socioassistencial e intersetorial, com base no território, constitui um dos caminhos para se superar a fragmentação na prática dessa política. Nessa direção, a perspectiva intersetorial com base territorial, em uma sociedade capitalista, expressa uma tentativa de superar ações particularizadas e focalizadas, avançando na apreensão da realidade do território, considerando os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano bem como a leitura de elementos estruturais que produzem e reproduzem as desigualdades sociais (Brasil, 2005b).

Para Koga (2016), a proteção social orientada pela territorialidade desloca a intervenção do campo individual para o coletivo, o que, por si só, é uma dificuldade, uma vez que se vive numa sociedade capitalista, que contagia o comportamento. A lógica do território contribui para a inversão de valores, ampliar a visão, afastar-se da perspectiva individual em direção ao coletivo. A mudança de perspectiva consiste num desafio, enfrentado, inclusive, em relação aos próprios instrumentos de registro e cadastros cuja orientação é individual ou, no máximo, familiar.

Como já discutido, o CadÚnico se constitui em ferramenta estratégica para a gestão da Política de Assistência Social, ao disponibilizar informações relevantes que subsidiam a elaboração de instrumentos de planejamento, como o Plano de Assistência Social, em especial na construção do diagnóstico socioterritorial. Por permitir a organização de dados segundo o território de moradia, esse banco de informações possibilita identificar famílias e grupos em situação de vulnerabilidade socioeconômica, fortalecendo a capacidade de intervenção do SUAS. A seguir, apresenta-se o Quadro 4, que sistematiza a relação entre território, funções do CRAS, ações do PAIF e as potencialidades do CadÚnico na gestão territorial da proteção social básica.

Quadro 4 – Território, Política de Assistência Social e Cadastro Único

Ordem	Território-conceitos	Funções do CRAS	Ações do PAIF	Potencialidade no uso do Cadastro Único
1.	“O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida” (Santos, 1999, p. 9)	Oferta do PAIF (definição de estratégia e metodologia para execução do PAIF)	<b>Acolhida:</b> Primeira etapa de aproximação com a família, garantindo escuta qualificada, acolhimento da demanda e identificação inicial de necessidades	O CadÚnico permite identificar previamente o perfil socioeconômico e a composição familiar, apoiando um acolhimento mais assertivo, personalizado e contextualizado ao território. Revela desproteções para além do espaço geográfico, contudo não consegue captar as vivências do território
			<b>Oficinas com famílias:</b> espaço coletivo de troca, reflexão e fortalecimento de vínculos, voltado a grupos de famílias com questões ou interesses sobre vulnerabilidades e riscos ou potencialidades, identificados no território, contribuindo para o alcance de aquisições, em especial, o fortalecimento dos laços comunitários, o acesso a direitos	O CadÚnico possibilita selecionar famílias com características semelhantes (ex.: presença de crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência), qualificando o planejamento temático das oficinas. Melhor compreensão das desigualdades do local e a possibilidade de comparação entre as áreas de abrangência dos CRAS, contribuindo para a organização da oferta no município
			<b>Ações comunitárias:</b> iniciativas coletivas para a mobilização social e o protagonismo da comunidade; fortalecer os vínculos entre as diversas famílias do território, desenvolver a sociabilidade, o sentimento de coletividade e a organização comunitárias	A base territorializada do CadÚnico permite mapear concentrações de famílias em situação de vulnerabilidade em determinada localidade, subsidiando a organização de ações comunitárias alinhadas às necessidades, permite aproximação com as desproteções de forma coletiva, de tal forma que as intervenções atinjam o território local
			<b>Ações particularizadas:</b> trabalho social direcionado a famílias que apresentam necessidades específicas, com vistas ao fortalecimento da função protetiva e à prevenção de rupturas	O CadÚnico fornece informações atualizadas sobre renda, escolaridade, inserção no trabalho e recebimento de benefícios, servindo de insumo para a elaboração e acompanhamento do plano de acompanhamento familiar
			<b>Encaminhamentos:</b> são os processos de orientação e direcionamento das famílias, ou de algum de seus membros, às redes socioassistencial e intersetorial para atendimento das demandas das famílias, ampliando o acesso a direitos	O CadÚnico funciona como ativo estratégico de integração, ao permitir cruzamento de dados com outras políticas (educação, saúde, trabalho), qualificando encaminhamentos e monitorando o acesso a serviços. Fornece informação atualizada sobre desproteção no território, contribuindo para a oferta de serviços em sintonia com as demandas
2.	“Trata-se de um movimento em que o chão é o ponto de partida e o ponto de chegada da política e de sua gestão, desde que o território se coloque na perspectiva de trabalho” (Koga, 2015, p. 67)	Gestão Territorial da Proteção Social Básica (elritoriais periódicos)	<b>Articulação da rede socioassistencial:</b> a articulação da rede de proteção social básica, referenciada ao CRAS, consiste no estabelecimento de contatos, alianças, fluxos de informações e encaminhamentos entre o CRAS e as demais unidades de proteção social básica do território	O CadÚnico possibilita identificar famílias em situação de vulnerabilidade que já acessam benefícios ou serviços, qualificando a articulação com a rede socioassistencial e permitindo monitorar sobreposições ou lacunas de atendimento
			<b>Promoção da articulação intersetorial:</b> construção de estratégias conjuntas com outras políticas públicas visando proporcionar a melhoria das condições de vida das famílias, possibilitando o acesso a serviços, especialmente para os que se encontram em situação de maior vulnerabilidade social	O CadÚnico atua como instrumento de integração de dados entre políticas, permitindo cruzamentos de informações com bases da saúde, educação e trabalho, o que favorece encaminhamentos mais efetivos e acompanhamento intersetorial como o caso do Bolsa Família e BPC na Escola, entre outros
			<b>Busca ativa no território do CRAS:</b> procura intencional, realizada pela equipe de referência do CRAS, das ocorrências que influenciam o modo de vida da população em determinado território	O CadÚnico permite localizar famílias não atualizadas ou ainda não cadastradas em áreas específicas do território, servindo como referência para planejar e executar a busca ativa de forma focalizada. Gera informações sobre o território, permitindo agrupamentos por faixa de renda, faixa etária, entre outras variáveis, o que permite uma busca ativa a grupos em situação semelhante

Fonte: Elaborado pela autora (2026), com base em Brasil (2009b, 2012c, 2024a).

No âmbito do PAIF, o uso do CadÚnico se revela particularmente importante para qualificar as ações desenvolvidas no território, seja na relação direta com as famílias, seja na articulação com as redes socioassistencial e intersetorial. É nesse contexto que se insere o próximo capítulo, que tem por objetivo aprofundar a análise acerca da potencialidade do Cadastro Único na gestão do PAIF, tomando como referência empírica o município de Maringá-PR.

## **4 A POTENCIALIDADE DO CADASTRO ÚNICO NA GESTÃO DO PAIF**

Neste capítulo, serão desenvolvidas reflexões que evidenciam a potencialidade do CadÚnico como instrumento de gestão no âmbito do PAIF. Para tal, será caracterizado o município de Maringá-PR, relacionando-se seus dados com as demais esferas federativas.

### **4.1 DA TRAJETÓRIA DA PESQUISADORA**

Considerando-se que as análises realizadas são, em certa medida, influenciadas pelas experiências profissionais vivenciadas pela pesquisadora, torna-se pertinente apresentar parte da trajetória profissional desta. Esse percurso constitui o lugar de onde a pesquisadora observa e compreende o objeto de estudo. A utilização do Cadastro como potencial ferramenta para a efetivação da proteção social no âmbito do SUAS tem acompanhado a trajetória profissional da pesquisadora ao longo dos anos, configurando-se como um tema recorrente e de profundo interesse.

O ingresso no mundo do trabalho pela pesquisadora ocorreu por meio de uma Organização da Sociedade Civil – OSC, em 1990, quando ele teve seu primeiro contato com a Assistência Social – ainda em um período anterior à promulgação da LOAS. Paralelamente, ingressou no curso de Ciências Contábeis, o qual concluiu, assumindo posteriormente a função de gestora na mesma OSC. Nesse contexto, viveu um conflito causado pelas diferentes visões de mundo proporcionadas pelos conhecimentos técnicos adquiridos na formação contábil e no que observava das mudanças na Política de Assistência Social e da prática cotidiana da profissional de serviço social com quem atuava diretamente. A forma desta de compreender a sociedade e de se relacionar com a população atendida despertaram na pesquisadora profundo encantamento.

Ainda assim, ela decidiu seguir o caminho profissional inicialmente traçado, alinhado à tradição familiar, e buscou consolidar sua identidade como contadora. Realizou uma pós-graduação, em 1997, momento em que fez uma tentativa de integrar os saberes contábeis com a Política de Assistência Social desenvolvida pela OSC. A pesquisa foi finalizada com êxito, mas, ao fim do processo, ela se sentiu frustrada, pois não conseguiu identificar, de maneira efetiva, como essas duas áreas poderiam se articular de forma complementar. Seguiu trabalhando nessa OSC, e anos mais tarde, teve seu primeiro contato com o CadÚnico, à época, um formulário azul, que se preenchia para a inclusão das famílias no PROJOVEM, e alaranjados para as famílias do PETI. Com o encerramento das atividades

da OSC em 2003, assumiu o concurso público e passou a atuar na Secretaria Municipal de Educação de Maringá.

Na área da educação, atuou, inicialmente, no setor de compras e orçamentos. Esse período foi marcado por frustração profissional, uma vez que ela teve dificuldades em atribuir sentido aos processos ali executados, os quais consistiam, em grande parte, em conferências e registros contínuos voltados exclusivamente ao encaminhamento de informações ao setor financeiro. Não ficou muito tempo nesse setor e logo recebeu um convite.

Passou a integrar a equipe responsável pelo Programa Bolsa Escola, o que a motivou a transitar para um novo setor com grande entusiasmo. Com o tempo, esse setor passou a abrigar também o Programa Brasil Alfabetizado. Reencontrou o CadÚnico, que nessa época ainda era realizado manualmente, com registros feitos em cadernos de papel por diversos profissionais. A posterior digitalização dos dados ocorria de forma descentralizada, em diversos pontos da rede. Não havia um sistema estruturado de arquivamento desses documentos, que se acumulavam em pilhas espalhadas por diferentes unidades, comprometendo a organização e a gestão da informação.

No processo de implementação do CadÚnico e dos programas de transferência de renda, como Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás, no município de Maringá, as responsabilidades de gestão estavam distribuídas entre distintas secretarias municipais. Na Secretaria de Educação, onde a pesquisadora estava lotada, as atividades apresentavam caráter predominantemente burocrático, consistindo na elaboração de relatórios e na execução de ações pontuais voltadas à inclusão e à manutenção de beneficiários no Programa Bolsa Escola. Paralelamente, a Secretaria de Saúde era responsável pela operacionalização do Programa Auxílio-Gás e do Bolsa-Alimentação. Observa-se que, naquele período, as entrevistas para cadastramento das famílias podiam ser realizadas em qualquer uma dessas três secretarias, cada qual mantendo seu próprio banco de dados e arquivo, embora a coordenação formal do CadÚnico estivesse sob a responsabilidade da Secretaria de Assistência Social.

Em 2004, com a criação do Programa Bolsa Família – lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, o município iniciou um processo de organização do arquivo e a centralização dos bancos de dados na Secretaria Municipal de Assistência Social. Esse movimento ocorreu em paralelo às eleições municipais em 2004, que resultaram na substituição da Administração, até então conduzida pelo prefeito João Ivo Caleffi, pela gestão do prefeito Silvio Barros II<sup>17</sup>. A

---

<sup>17</sup> Foi eleito como prefeito em 2004 (2005-2009) e reeleito em 2008, para o segundo mandato (2009-2013).

transição governamental promoveu mudanças significativas em todas as secretarias, incluindo a Assistência Social, onde o setor responsável pelo CadÚnico era composto, majoritariamente, por cargos comissionados e estagiários. Com a mudança de gestão, houve esvaziamento da equipe, e o processo de reestruturação do setor mostrou-se gradual e lento diante dos desafios impostos naquele momento.

No referido contexto, embora estivesse lotada na Secretaria Municipal de Educação, a pesquisadora foi identificada como a única servidora efetiva que possuía, ainda que de forma incipiente, conhecimentos sobre o CadÚnico. Em maio de 2005, após articulação interna, ocorreu sua transferência para a Secretaria Municipal de Assistência Social. Ao assumir responsabilidade pela coordenação municipal do CadÚnico, deparou-se com uma equipe bastante reduzida, composta por apenas um servidor efetivo sem experiência prévia na temática e dois estagiários. Esse período constituiu-se em intenso processo de aprendizagem acerca das rotinas e procedimentos operacionais, construído por meio da troca de informações com os estagiários, do diálogo com gestores de outros municípios e, de forma destacada, com as frequentes interlocuções telefônicas com a unidade da Caixa Econômica Federal em Curitiba, instituição operadora do CadÚnico. As conversas levavam em média duas horas e ocorriam após o expediente.

Paralelamente, cursou a pós-graduação em “Políticas Sociais: Infância e Adolescência” (2006), ocasião em que produziu a monografia intitulada “Avaliação da política social ‘Programa Bolsa Família’ no município de Maringá, de 2003 a 2005”. Pouco após o início da reestruturação do setor, o MDS disponibilizou um aplicativo destinado à identificação de inconsistências cadastrais, o qual revelou registros atípicos, tais como “homens grávidos”, responsáveis familiares com idade infantil, cadastros sem responsável legal e informações incompletas, fato que repercutiu significativamente nas mídias nacional e local.

No município de Maringá, a aplicação desse instrumento identificou 104.665 inconsistências em um universo de 9.916 famílias cadastradas. Diante desse cenário, tornou-se imprescindível a organização de mutirões para recadastramento, priorizando-se os núcleos familiares com registros considerados mais críticos. Tal esforço foi realizado com recursos humanos limitados, suporte técnico restrito e conhecimento adquirido de forma predominantemente autônoma, por meio da leitura de materiais oficiais e de reduzidas experiências de campo. Ao final do terceiro trimestre de 2005, o número de inconsistências foi reduzido para 58.023, representando um avanço de 44,56% no total de ajustes necessários na segunda avaliação e de 60% em dezembro de 2005 (Brito, 2006).

A elevada intensidade das demandas nos dois primeiros anos de atuação no CadÚnico resultou em significativo esgotamento físico e emocional. Progressivamente, tornou-se evidente que as orientações da pesquisadora não encontravam respaldo na gestão municipal, o que dificultava a implementação de práticas alinhadas às diretrizes federais. A partir dessa constatação, realizou uma reflexão crítica sobre sua trajetória profissional e concluiu que poderia exercer suas funções com maior legitimidade e embasamento técnico caso possuísse formação em Serviço Social. Observava que, de modo geral, as assistentes sociais da Secretaria de Assistência Social apresentavam argumentações fundamentadas e, em alguma medida, conseguiam influenciar processos de trabalho. Dessa forma, em 2007 iniciou o curso de Serviço Social.

Durante o período de formação, solicitou afastamento da coordenação do CadÚnico, sendo realocada para atuar em um CRAS, função que implicava menor carga de responsabilidades diretas e, conseqüentemente, maior possibilidade de dedicação aos estudos. Nesse mesmo período, a Secretaria Municipal de Assistência Social implementou a descentralização do atendimento do CadÚnico para os CRAS, com a contratação de entrevistadores terceirizados. Nesse novo contexto, a atuação da pesquisadora passou a compreender visitas técnicas às unidades, orientação às equipes, formação dos trabalhadores que atuavam nos preenchimentos dos formulários e nos atendimentos das famílias sobre os benefícios vinculados ao CadÚnico.

Em 2009, último ano da graduação em Serviço Social, ao elaborar a monografia, retomou o tema Cadastro Único e Programa Bolsa Família. Com o trabalho final, intitulado “Programa Bolsa Família: um olhar no município de Maringá-PR (2004 a 2008)”, foi aprovada. Virou Assistente Social! No mesmo ano, a Prefeitura Municipal de Maringá publicou edital de concurso público para o cargo de Assistente Social, no qual ela obteve aprovação e somente em 2012 assumiu o cargo. Nesse período solicitou exoneração do cargo que ocupava, agente administrativo, e passou a atuar em diferentes OSC e, em 2011 como professora de serviço social em instituição privada.

Ao assumir o concurso na Prefeitura de Maringá, atuou na condição de técnica na Secretaria de Assistência, em CRAS e como coordenação do CRAS Ney Braga. Em setembro de 2017, foi convidada a assumir a Gerência Municipal do CadÚnico, função que exerceu até 2024. Nessa posição, enfrentou desafios complexos, como as auditorias do Tribunal de Contas da União – TCU, Controladoria-Geral da União – CGU e fiscalização da Polícia Federal, mas também vivenciou a oportunidade de estruturar e qualificar a gestão de uma política pública. O foco da gestão ficou evidente na ampliação da cobertura, na intensificação

da busca ativa e na qualificação do processo de atualização cadastral, reconhecendo que tais indicadores são determinantes para a manutenção dos benefícios e para a efetividade das ações de proteção social.

Em 2017, o município possuía 22.511 famílias inscritas no CadÚnico, com percentual de atualização cadastral de 68,45%. Ao final de 2024, esses números evoluíram para 47.689 famílias inscritas e um percentual de atualização de 88,11%<sup>18</sup>. Tais resultados evidenciam que avanços são significativos para a população à medida que são requisitos obrigatórios para acesso e permanência das famílias em programas sociais. Para a gestão, a robustez e qualidade das informações do CadÚnico favorecem o seu uso como ferramenta na gestão territorial e de planejamento intersetorial. Isso reflete não apenas em maior eficiência administrativa, mas também na adoção de estratégias de gestão territorial e de mobilização social alinhadas às diretrizes da PNAS/2004 e da NOB/SUAS.

Por fim, em 2023, a pesquisadora ingressou no mestrado profissional em Políticas Públicas, com proposta de pesquisa vinculada à temática do CadÚnico, reafirmando o entrelaçamento entre sua trajetória profissional e a reflexão acadêmica sobre a gestão desse banco de dados, para além fonte de concessão de benefícios, mas como ferramenta de promoção do acesso a direitos e para a consolidação da proteção social. Assim, suas trajetórias acadêmica e profissional revelam-se como processos que se retroalimentam, à medida que teoria e prática se articulam e resultam em reflexões científicas, como esta, e contribuem para a reflexão crítica acerca do papel desempenhado na gestão pública, em especial no que se refere ao CadÚnico.

## 4.2 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ-PR

Maringá foi fundada oficialmente em 10 de maio de 1947, como distrito de Mandaguari, elevada a município pela lei nº 790, de 14 de fevereiro de 1951 (Maringá, 1951). A escolha do nome da cidade foi inspirada na canção “Maringá”, de Joubert de Carvalho

<sup>18</sup> Disponível em: [https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q\[\]=r6JtZI6rf7BtxKW25rV%2FfmhijJFr121kmK19ZnF1ZmymaX7Ksk66wqbPXarF4LtUZlirbKlthIxnVnfVm8%2BrU9HtwqKfaF1iua9%2FfmtjkZuh36qYz%2BSwY3y%2BZ2qtcHZ4aF2HjWWTXZj7rJUqr2hppmeu7JYqpLHINawmJjhrqCvrXB135q5wZxoktSo12Cpj6uBa3eulqbsnoi0mJnKxm6lo5TJ7rJvd7uqp5yvf35rY5LHINawmJjhrqCvrXB135q5wZxoktSo17mHvvOuVKCtVXvtrq66oKe4JNnot4KJ9vq6YnbuprNqlbXaLbpqKU9qepb6bsPfdtJiv5ahtsqZNGu6hzaWwpuxmVyPmq3t%2FPC9V3G81JbPq6fP3LmdtqmZm5mdvG6EosXKli3qo8bqbVyFj3lnxmJ3cX2OxCTg1qaU0JuwlaCpK7rmrGvqk3FOFOtpe%2B7sGmq2j41OeisL1XkMbOU9yiochbaGhtqib5VmuwvrWd86Y06xT0Ny59926nqmmphD7pZbE0FOSrZTP3G2X%2F%2Bmhne6lvG6bjne1dK1mXYDBrqH%2F9aGj2qxtsaaad8SUzp6m0e28VJ28qpvllosevm5x3z6KKgJTB3MCorrdV%2FRONtrGmTbrQoIqvmMvfrlSprOt2qVtr6vwAIGgz6aife6uoP%2Fpp6PoZroR5JvAzqKKZaO%2B7a5UnwvWptyuub1XkbiBh6uAXIf3vW%2B4xLFsqWqCe2dlhJFkvm1jl6t9bmx4j3U%3D](https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q[]=r6JtZI6rf7BtxKW25rV%2FfmhijJFr121kmK19ZnF1ZmymaX7Ksk66wqbPXarF4LtUZlirbKlthIxnVnfVm8%2BrU9HtwqKfaF1iua9%2FfmtjkZuh36qYz%2BSwY3y%2BZ2qtcHZ4aF2HjWWTXZj7rJUqr2hppmeu7JYqpLHINawmJjhrqCvrXB135q5wZxoktSo12Cpj6uBa3eulqbsnoi0mJnKxm6lo5TJ7rJvd7uqp5yvf35rY5LHINawmJjhrqCvrXB135q5wZxoktSo17mHvvOuVKCtVXvtrq66oKe4JNnot4KJ9vq6YnbuprNqlbXaLbpqKU9qepb6bsPfdtJiv5ahtsqZNGu6hzaWwpuxmVyPmq3t%2FPC9V3G81JbPq6fP3LmdtqmZm5mdvG6EosXKli3qo8bqbVyFj3lnxmJ3cX2OxCTg1qaU0JuwlaCpK7rmrGvqk3FOFOtpe%2B7sGmq2j41OeisL1XkMbOU9yiochbaGhtqib5VmuwvrWd86Y06xT0Ny59926nqmmphD7pZbE0FOSrZTP3G2X%2F%2Bmhne6lvG6bjne1dK1mXYDBrqH%2F9aGj2qxtsaaad8SUzp6m0e28VJ28qpvllosevm5x3z6KKgJTB3MCorrdV%2FRONtrGmTbrQoIqvmMvfrlSprOt2qVtr6vwAIGgz6aife6uoP%2Fpp6PoZroR5JvAzqKKZaO%2B7a5UnwvWptyuub1XkbiBh6uAXIf3vW%2B4xLFsqWqCe2dlhJFkvm1jl6t9bmx4j3U%3D). Acesso em: 7 fev. 2026.

(1932). A cidade foi projetada para uma população de 200 mil habitantes, pelo urbanista Jorge Macedo Vieira, que idealizou uma cidade-jardim com avenidas largas, muitos espaços verdes, com áreas bem distribuídas entre residências, comércio e indústria.

Nas décadas seguintes, Maringá se expandiu bastante. Economicamente, a produção do café foi a principal responsável pelo crescimento nos anos de 1950, posteriormente, vieram outras culturas agrícolas como soja, algodão, trigo e milho. Além da agricultura, a economia local diversificou os negócios nas áreas do comércio, da agroindústria e dos serviços. O crescimento populacional superou as expectativas do urbanista, em 1991 sua população já era de 240.292 habitantes. Em 2024, de acordo com estudo da Macroplan Analytics, Maringá foi classificada em primeiro lugar entre as cem maiores cidades brasileiras na oferta de serviços públicos.

Esse planejamento urbano com farta arborização tornou-se uma das marcas registradas de Maringá, frequentemente citada na mídia como exemplo de urbanismo e de “cidade verde”. A beleza da cidade, a organização dos espaços e suas oportunidades econômicas contribuíram para a expansão da cidade e desenvolveram a região nos aspectos social, político e econômico. Atualmente, Maringá é cidade polo da Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense – AMUSEP, composta por 29 municípios. Em 2006, foi instituído o primeiro Plano Diretor de Maringá, com os objetivos de ordenar a expansão urbana e conter o crescimento desordenado, mantendo ruas amplas e verdes. Sua implantação revelou conflitos entre interesses econômicos, ambientais e urbanísticos (Môstagi; Mansano, 2016).

Dos pontos de vista demográfico e cultural, a cidade apresenta significativa diversidade étnica, destacando-se a presença da comunidade japonesa – que recentemente celebrou o centenário de imigração no Brasil –, além de grupos árabes, portugueses, alemães, italianos e migrantes de diferentes regiões do país. Essa heterogeneidade trouxe consigo uma diversidade cultural e de tradições que se entrelaçam. Os dados do CadÚnico também evidenciam essa pluralidade.

Se, por um lado, a cidade planejada consolidou a implantação de equipamentos e serviços essenciais, como escolas, praças, rede elétrica e abastecimento de água, atraindo investimentos e fortalecendo seu potencial econômico, por outro, o crescimento não foi suficiente para eliminar as desigualdades sociais. Famílias sem condições de adquirir lotes acabaram ocupando áreas irregulares, desprovidas de infraestrutura básica, compondo a denominada cidade informal. Conforme registra a revista Antíteses, tais áreas eram

“desorientadas, precárias de infraestrutura e, em vezes, distantes do centro que ainda se consolidava” (Garcia; Cordovil, 2019, p. 215).

Segundo estimativas do IBGE, em 2024, ano em que a cidade completou 77 anos de fundação, Maringá contava com 425.983 habitantes, mais que o dobro do previsto pelo urbanista Jorge Macedo Vieira. O crescimento populacional e o crescimento da economia local, embora tenham contribuído, de modo geral, para a melhoria da qualidade de vida de parcela significativa da população, não foram suficientes para eliminar as desigualdades sociais. Dados do Cadastro Único indicam que, em dezembro de 2024, havia 109.412 pessoas inscritas, o que corresponde a cerca de 26% da população de Maringá. Desse total, aproximadamente 52.879 pessoas — o equivalente a cerca de 12% da população do município — viviam com renda de até meio salário-mínimo *per capita*, evidenciando a persistência de situações de vulnerabilidade socioeconômica (IBGE, 2024b).

Dessa forma, duas realidades distintas permeiam o processo de formação de Maringá: de um lado, a cidade verde e planejada, boa para se viver e negociar, configurando a cidade formal, e, por outro, a cidade informal, marcada pela existência de famílias vulneráveis e pela exclusão territorial.

Considerando o conceito de território usado, Koga (2011) compreende o território como chão concreto das políticas públicas, local de disputa pelo direito à cidade e pela efetivação de direitos sociais. A complexidade das relações existente no território pode levar a conflitos em torno do acesso à cidade. Nesse sentido, o território usado escancara as desigualdades, revelando que nem sempre as políticas públicas estão próximas de quem delas necessita. Como afirma Rolnik (2002, p. 54), “Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: é agente de reprodução dessa desigualdade”.

Para melhor compreender a simetria das cidades, é necessária uma aproximação entre dois termos. O primeiro refere-se às cidades informais e ilegais, consideradas invisíveis, situadas em espaços periféricos e que, em sua maioria, são distantes dos centros de serviços e empregos, com pouca ou nenhuma existência de políticas públicas. Tal situação pode levar a conflitos, à negação do direito à cidade. Nesse contexto, segundo Koga e Diniz (2018, p. 91), “A cidade informal trava uma guerra cotidiana para sobreviver e, ao mesmo tempo, para acessar a cidade formal”. O segundo termo trata das políticas públicas desenvolvidas nas cidades legais e formais, voltadas para os cidadãos que podem consumi-las, e que são consideradas cidades visíveis. Essa dualidade reforça a lógica da exclusão e limita o direito à cidade para parte da população.

A má distribuição urbanística, influenciada por questões monetárias e políticas, leva à concentração da maior parte da população em áreas de baixo custo, que são territórios marcados pelas desigualdades socioeconômicas e outras questões como racismo, gênero, etnia e violência. Tais características contribuem para a continuidade de território com poucas infraestruturas e poucas ofertas de serviços. Nesse sentido, Rolnik (2002) conclui que a compreensão do direito à cidade pode ser uma forma de reduzir a exclusão territorial, para isso, é necessária intensa mudança na gestão da política urbana.

É nesse contexto que o CadÚnico, além de ser instrumento de identificação das famílias de baixa renda, torna-se ferramenta importante na gestão municipal. Ele permite compreender a dimensão das vulnerabilidades sociais no interior de um território, revelando contradições entre a cidade formal e a cidade informal, entre a Maringá planejada e a Maringá invisível.

#### 4.3 CARACTERIZAÇÃO DO CADASTRO ÚNICO NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ-PR

A gestão da Política de Assistência Social em Maringá-PR é realizada pela Secretaria de Assistência Social, Políticas sobre Drogas e Pessoa Idosa – SASC, responsável pela coordenação dos serviços, programas e projetos em consonância com a LOAS/1993 e a PNAS/2004 e demais normativas do SUAS. O município, classificado como de grande porte e habilitado em gestão plena, possui um Índice de Desenvolvimento Humano – IDH de 0,808 e apresenta crescimento populacional médio anual de 1,86%. De acordo com a estimativa do IBGE para 2024, Maringá conta com 425.983 habitantes<sup>19</sup>.

Os serviços socioassistenciais organizam-se em dois níveis de proteção: a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial (média e alta complexidades). Na proteção básica, os CRAS assumem papel central, constituindo unidades públicas estatais de base territorial voltadas ao trabalho social com famílias e territórios em situação de vulnerabilidade, conforme preconiza a PNAS/2004. Cada CRAS deve atender a até mil famílias por ano, ofertando, de forma exclusiva e obrigatória, o PAIF. Em Maringá, estão instaladas dez CRAS: Alvorada, Branca Vieira, Iguatemi, Itaipu, Mandacaru, Morangueira, Ney Braga, Requião, Santa Clara e Santa Felicidade e duas unidades de atendimento: Floriano e São Judas. Esses equipamentos ficam localizados em territórios que concentram famílias em maior situação de risco e vulnerabilidade social.

---

<sup>19</sup> Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/maringa/panorama>. Acesso em: 20 fev. 2026.

A implantação do CadÚnico para Programas Sociais em Maringá acompanha a trajetória nacional de consolidação desse instrumento, instituído em 2001, como base de dados destinada à identificação e caracterização das famílias em situação de vulnerabilidade social. Inicialmente, sua operacionalização no município ocorreu de forma descentralizada, com pontos de atendimento vinculados isoladamente às Secretarias de Educação, Saúde e Assistência Social. Essa fragmentação gerava sobreposição de registros e dificuldades de padronização das informações.

Em outubro de 2003, visando centralizar e qualificar a gestão, foi criada a **Central do CadÚnico**, ancorada junto à SASC, à época, hoje Secretaria de Assistência Social e Cidadania, Políticas sobre Drogas e pessoa Idosa – SAS. Tal iniciativa contou com o trabalho conjunto entre as Secretarias da Educação e da Saúde, estruturando-se como espaço estratégico de coordenação das informações sociais no município. Com a criação do PBF, em 2004, contribuiu para a expansão e qualificação do CadÚnico em todo o país. Em Maringá, assim como em outros municípios, a obrigatoriedade de registro para acesso ao benefício impulsionou a atualização cadastral e a busca ativa de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza (Brito, 2006).

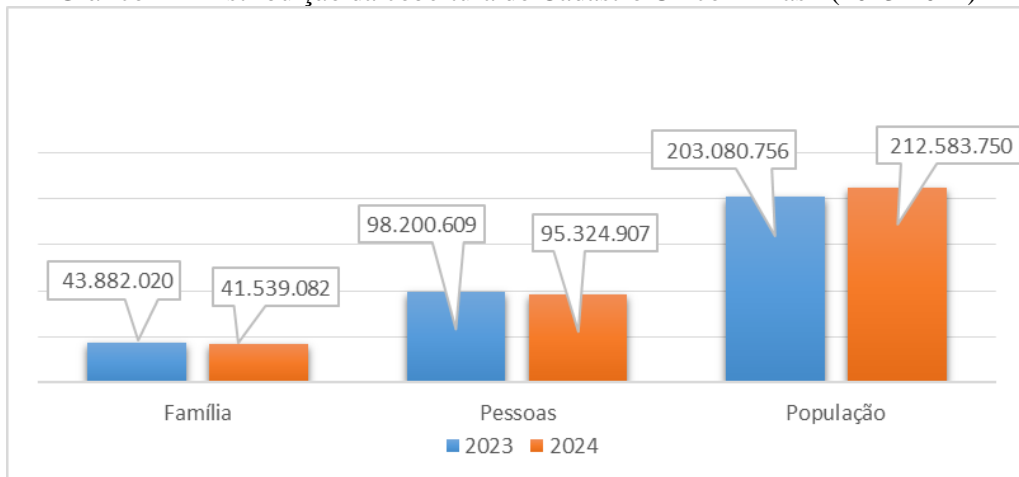
Em dezembro de 2024, o Cadastro Único registrava, em Maringá, 47.689 famílias inscritas, totalizando 109.412 pessoas, o que corresponde a 26% da população municipal. Esse percentual é inferior ao observado no Paraná (37%) e no Brasil (45%), sugerindo menor incidência de pobreza em relação a outras localidades. Entre as famílias cadastradas, 20.469 (52.879 pessoas) vivem com renda inferior a meio salário-mínimo *per capita*, representando 48,33% do total inscrito no Cadastro Único e 12,41% da população municipal. Dessa forma, embora o percentual seja menor do que em outras esferas, isso não significa que mais de 50 mil cidadãos possam ser relegados à invisibilidade e que seus direitos não precisem ser efetivados em consonância com a CF/1988 (Brasil, 1988).

Apesar de a cidade de Maringá ter um IDH considerado alto, os percentuais de inscrição no CadÚnico indicam a presença de uma população socioeconomicamente vulnerável; tal fato reforça a necessidade de oferta de serviços de proteção social no âmbito da Assistência Social. Dessa forma, é fundamental compreender o município não apenas como uma cidade planejada e referência em qualidade de vida, mas também como um território marcado por desigualdades que impactam diretamente a efetivação da proteção social. Nesse contexto, a leitura comparativa dos dados municipais em relação às demais esferas torna-se essencial para identificar os desafios na implementação e oferta da proteção social nos territórios.

### 4.3.1 Cadastro Único: análise de Maringá diante das demais esferas governamentais

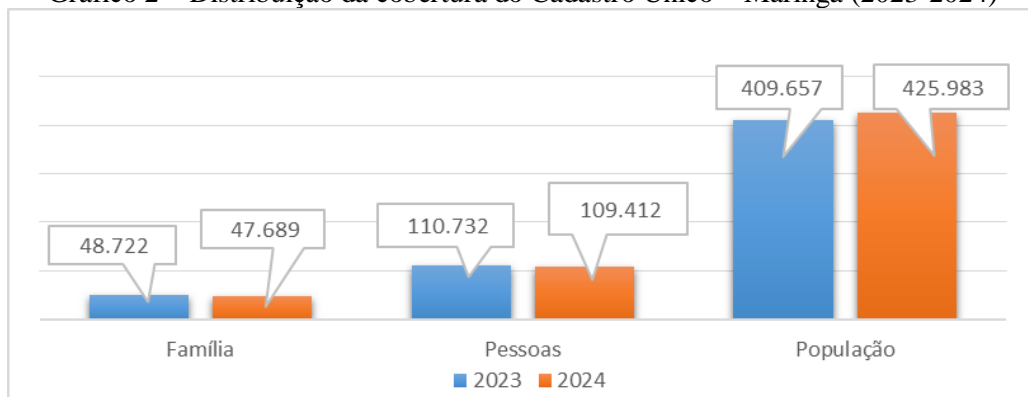
Considerando-se que uma das principais preocupações da proteção social é o enfrentamento das vulnerabilidades vivenciadas pela população ao longo da vida, muitas vezes agravadas pelas dificuldades ou pela ausência de renda, é fundamental identificar e quantificar essas situações de riscos para se ter êxito nas gestões de políticas públicas. Tal tarefa exige tanto o conhecimento das realidades em sua dimensão macro quanto em sua expressão local, possibilitando a construção de uma leitura crítica a partir de comparações (Brasil, 2004b). Nesse sentido, a seguir serão apresentados os dados que possibilitam a comparação entre as esferas federal e municipal com base nas informações extraídas do CadÚnico (dezembro de 2023 e 2024).

Gráfico 1 – Distribuição da cobertura do Cadastro Único – Brasil (2023-2024)



Fonte: Elaborado pela autora (2026)<sup>20</sup>.

Gráfico 2 – Distribuição da cobertura do Cadastro Único – Maringá (2023-2024)



Fonte: Elaborado pela autora (2026)<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: 25 jan. 2026.

<sup>21</sup> *Idem*.

No Brasil, cerca de 70% das famílias inscritas no CadÚnico em 2023 e de 67% em 2024 viviam com até R\$ 706,00 *per capita*; no Paraná, os percentuais foram de 57% e 55%, respectivamente, fato que revela a desigualdade de renda no estado, considerando-se que tais valores estão muito abaixo da renda domiciliar *per capita* média registrada pelo site do IBGE, que foi de R\$ 2.115,00, em 2023, e R\$ 2.482,00, em 2024. Nesta faixa de renda, em Maringá, observam-se, ao mesmo tempo, percentuais menores, 46%, em 2023, e 43%, em 2024, das famílias inscritas, contudo, desse percentual, cerca de 28% e 26% em 2024, mais de 29.000 cidadãos, vivem com renda de até R\$ 218,00. Em sua maioria, esse grupo integra programas de transferência de renda do governo federal, revelando a coexistência de diferentes perfis socioeconômicos no território municipal. O contraste da cidade maringense fica evidenciado pela expressiva presença de famílias com renda superior a meio salário-mínimo no CadÚnico – 54%, em 2023, e 57%, em 2024.

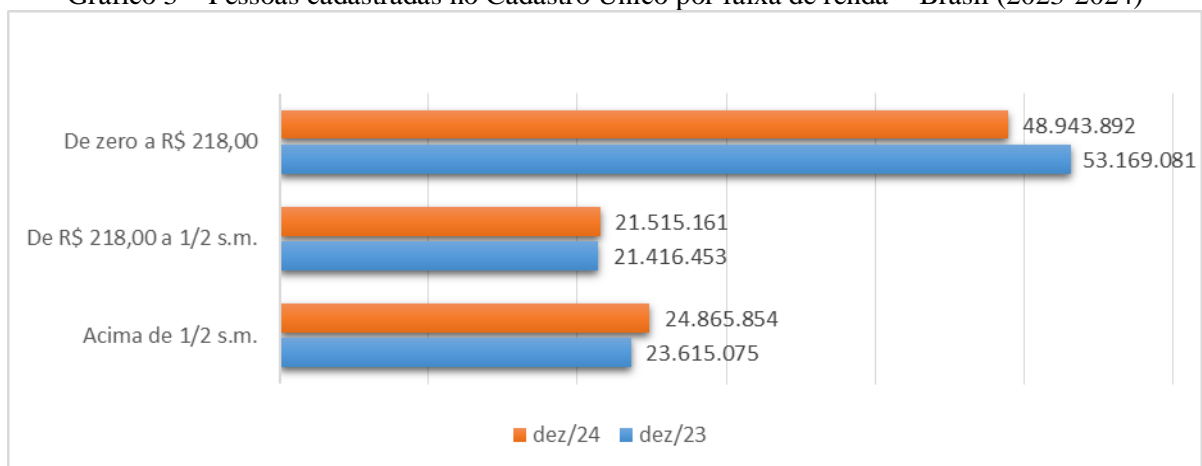
O tamanho da família faz toda a diferença no custo de sua manutenção. Quanto à distribuição das famílias por número de integrantes, ela evidencia que, em todas as esferas, prevalece o predomínio de famílias com até dois integrantes. Entre 2023 e 2024, verificou-se a redução no percentual de famílias unipessoais (17%, 12% e 7%, no Brasil, Paraná e Maringá, respectivamente), provavelmente resultado do processo de recadastramento direcionado a esse público. Nas esferas nacional e municipal, nota-se que, no mesmo período, o número de beneficiários do PBF reduziu. Em contrapartida, no Paraná, ocorreu movimento inverso: houve a inclusão de 2.291 novas famílias. Esse crescimento está relacionado ao fato de que parte dos municípios do estado tinha menos 16% de famílias unipessoais recebendo PBF, conforme orienta a portaria MDS nº 897/2023, artigo 6º: “§ 2º Fica definido como limite máximo de atendimento de famílias unipessoais no PBF a taxa de 16% (dezesseis por cento) do total de famílias beneficiárias atendidas pelo Programa no município [...]” (Brasil, 2023b).

Vale ressaltar que o crescimento de famílias unipessoais, de forma intensa e descoordenada, pode estar associado ao período pandêmico, quando o Auxílio Emergencial permitia a concessão de dois benefícios por família, criando, no imaginário da população, a necessidade de cadastramento individualizado. Essa situação desconstruiu parcialmente o conceito de família para o CadÚnico, gerando distorções que, posteriormente, demandaram correções no processo de gestão cadastral. No entanto, esse ajuste, ainda em andamento, leva à diminuição no volume de registros de unipessoais cadastradas, o que não necessariamente significa na mesma proporção da redução do contingente de famílias beneficiárias PBF; critérios de elegibilidade do programa e percentual de famílias unipessoais já inclusas são elementos a serem avaliados.

Já entre as famílias mais numerosas, aqui se consideram as famílias com mais de seis membros, se foram encontrados, nas esferas nacional, estadual e municipal, em 2024, respectivamente, 1,85%, 1,62% e 1,46%. Considerando-se apenas os arranjos maiores que recebem o Programa Bolsa Família, os percentuais diferem significativamente: 76,61% no Brasil, 64,12% no Paraná e 52% em Maringá. Diferentemente do padrão observado nas demais esferas, em que famílias numerosas tendem a apresentar maior vulnerabilidade socioeconômica, os dados de Maringá sugerem que o tamanho familiar não se correlaciona tão intensamente à ausência de renda, indicando a necessidade de maior aproximação com o tema em âmbito local.

No que se refere à inserção formal no mercado de trabalho – isto é, com registro em carteira assinada – entre as pessoas inscritas no CadÚnico com idade acima de 15 anos, observa-se que 19% se encontram nessa condição no Brasil, 27% no Paraná e 32% em Maringá. Quanto à ocupação informal, os percentuais identificados foram de 18%, 16% e 11%, respectivamente. Embora o cenário maringaense se mostre mais favorável, isso não significa ausência de desproteção social ou precarizações ligadas ao mundo do trabalho. Recentemente o MDS divulgou que, entre janeiro e junho de 2024, foi criada aproximadamente 1,3 milhão de vagas formais de trabalho, sendo 990 mil destinadas a pessoas inscritas no CadÚnico (Brasil, 2024a).

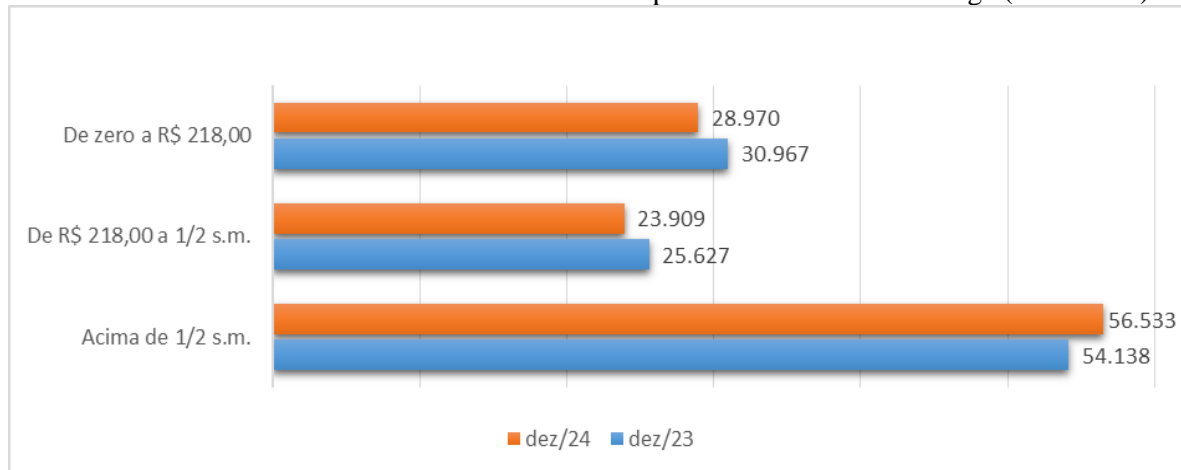
Gráfico 3 – Pessoas cadastradas no Cadastro Único por faixa de renda – Brasil (2023-2024)



Fonte: Elaborado pela autora (2026)<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: 25 jan. 2026.

Gráfico 4 – Pessoas cadastradas no Cadastro Único por faixa de renda – Maringá (2023-2024)



Fonte: Elaborado pela autora (2026)<sup>23</sup>.

A diversidade de situações de vulnerabilidade enfrentadas pelas famílias brasileiras é ampla e complexa. Entre os grupos mais desprotegidos, destacam-se aqueles que acumulam múltiplas formas de desigualdades como as famílias ciganas, as que possuem membros encarcerados, a população em situação de rua e os catadores de materiais recicláveis. Entre as famílias ciganas, no Brasil, 36% das pessoas cadastradas vivem com até R\$ 218 e 41% entre esse valor e meio salário-mínimo, enquanto apenas 23% superam essa faixa. Essa distribuição mantém-se estável entre 2023 e 2024, sendo acompanhada por padrões semelhantes no Paraná e em Maringá, ainda que em menor escala. Famílias com membros na população carcerária apresentam crescimento. No Brasil, esse público representava 7,96% da base em 2023, passando a 9,49% em 2024. No Paraná, a presença dessa população no banco de dados é ainda maior, de 14,15% e 15,64%, respectivamente, enquanto em Maringá variaram de 10,26% para 11,32% no mesmo período, representando mais de 50 pessoas em privação de liberdade.

Em se tratando das famílias de catadores de materiais recicláveis, sua representatividade é muito pequena em relação ao total de inscritos no CadÚnico, correspondendo, em média, a apenas 0,5% da população cadastrada nas três esferas governamentais. A maioria dessas famílias concentra-se na faixa 2, no Brasil (mais de 80% em 2023 e 2024), no Paraná (aproximadamente 76% a 78%) e, em Maringá, cerca de 56% em 2023 e 63% em 2024. Entretanto, em Maringá observa-se que há maior proporção, quando comparada às demais esferas, de famílias vivendo com renda acima de ½ salário-mínimo *per capita*, alcançando 29,45%, em 2023, e 26,69%, em 2024. Na sequência, aparecem as famílias

<sup>23</sup>Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: 25 jan. 2026.

paranaenses, com cerca de 14% e 16%, respectivamente 2023 e 2024, e as brasileiras, com 9,61%, em 2023, e 12,25%, em 2024.

Outro grupo de extrema vulnerabilidade é a população em situação de rua. Em 2024, havia no Brasil 316.653 famílias nessa condição, correspondendo a 0,33% do CadÚnico e 0,15% da população total. No Paraná, esses índices foram ligeiramente superiores, de 0,36% e 0,13%. Em Maringá, embora o número absoluto seja menor, 923 famílias, a proporção local é mais expressiva: 0,84% do CadÚnico e 0,22% da população maringaense. Entre 85 a 90%, nas três esferas, vivem com renda inferior a R\$ 218,00.

Outros aspectos também podem expor a família à vulnerabilidade social tais como presença de pessoa com deficiência, identificação racial, faixa etária e gênero. No que tange às pessoas com deficiência, observam-se relativa estabilidade no Paraná (9%) e crescimento no Brasil (de 7% em 2023 para 8% em 2024) e em Maringá (de 8% para 9%). No que se refere à identificação racial, nota-se que, no Brasil, predomina a população parda (62%), seguida de brancos (30%), e as mulheres (pretas e pardas) representam 55,4% desse universo. No Paraná, a maioria dos inscritos é branca (67%), apenas 4% são pretos e 29% são pardos. No universo populacional paranaense, as mulheres (pardas e pretas) representam 55,20%. Em Maringá, os dados apontam 57% de brancos e 36% de pardos. Mesmo com a representação de apenas 6% de pessoas pretas, a cidade tem o maior percentual de representatividade feminino, ou seja, 55,6%.

Quanto à distribuição etária e de gênero, a presença masculina é maior até 16 anos, a partir de então, confirma-se a predominância feminina, representando cerca de 57% dos inscritos nas três esferas. Destaca-se a faixa de 25 a 34 anos, na qual os percentuais femininos alcançam 66% no Brasil, 65% no Paraná e 62% em Maringá, evidenciando alinhamento do município às tendências gerais. Comparando-se a faixa etária de sete a 15 anos, que apresenta maior concentração populacional, têm-se 17% para o Brasil e o Paraná, enquanto em Maringá corresponde a 14% das famílias inscritas. A respeito da população idosa, aqui considerada a partir dos 60 anos, Maringá se destaca pela concentração de 22% de inscritos, 13% no Brasil e 15% no Paraná, revelando um perfil mais envelhecido do município, aliado a uma distribuição de gênero relativamente equilibrada.

Em comparação ao Brasil e ao Paraná, Maringá apresenta um perfil socioeconômico diferenciado: concentra maior proporção de famílias com renda acima de  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo – 57% em 2024 –, ao mesmo tempo que registra a presença de 52.879 cidadãos – 12,41% da população, que vivem com renda de até  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo, compondo a pobreza maringaense. A vulnerabilidade decorrente da situação socioeconômica pode ser agravada em Maringá à

medida que se observa que a maior proporção de famílias com pessoas privadas de liberdade ou em situação de rua é superior às médias estadual e nacional. Outro elemento característico de Maringá é a predominância de pessoas brancas (57%), maior participação de idosos (22%) e a presença feminina (55,6%), configurando, assim, um cenário de envelhecimento populacional. Tal situação exige, das políticas públicas, em especial a Política de Assistência Social, uma gestão centrada nas vulnerabilidades da população, de forma a ofertar proteção social em consonância com as demandas.

Enfim, embora os percentuais de famílias inscritas no CadÚnico sejam menores em relação às demais esferas, existem demandas da população maringaense, sobretudo aquelas vinculadas às condições materiais de sobrevivência, que evidenciam que a pobreza impacta diretamente parte da sociedade e, em especial, a vida do trabalhador. Essa condição impõe formas de precarização que extrapolam a dimensão da renda e do consumo, comprometendo também o acesso a direitos e à proteção social.

A compreensão sobre a pobreza é complexa e, embora não seja objeto deste estudo, parte-se da compreensão de que a pobreza faz parte da sociedade capitalista e que, diante dessa lógica, sobra ao trabalhador apenas a opção de venda de sua força de trabalho como forma de sobrevivência. A condição de trabalhador, por si só, é atravessada pelo desemprego, baixos salários, precarização nas relações de trabalho, informalidade – de modo geral, esses dados podem ser levantados por meio do CadÚnico.

Percebe-se, na sociedade, a compreensão equivocada de que a proteção social deve se dar primordialmente pela inserção no mercado de trabalho. Esse entendimento, sustentado por boa parte da população, legitima práticas que reforçam a ideia de incompatibilidade entre emprego e benefícios sociais. O caso do município de Bento Gonçalves ilustra essa lógica ao direcionar vagas de trabalho às famílias inscritas no CadÚnico e beneficiárias do Programa Bolsa Família, reforçando a ideia de que trabalho e benefícios sociais seriam incompatíveis e de que, conseqüentemente, quem acessa a Política de Assistência Social não trabalha. À medida que esse entendimento se dissemina, produz-se a marginalização da população em situação de vulnerabilidade socioeconômica, a quem se atribui uma imagem pejorativa, frequentemente associada à noção de “vagabundagem”. Isso posto, ressoa como justificativa aceitável a redução do papel do Estado na garantia de direitos.

A proteção social a famílias vulneráveis é papel do Estado, conforme a CF/1988, contudo sua oferta necessita conciliar os interesses capitalistas, marcadamente advindos da política e da economia, que levam à execução de políticas sociais a patamares “pobres para os pobres”, conforme discutido no tópico 1.4 deste trabalho. Nesse contexto, a efetivação da

proteção social, enquanto direitos sociais, segundo Couto (2010, p. 48), “[...] depende da intervenção do Estado, estando atrelados às condições econômicas e à base fiscal estatal para ser garantidos”, ou seja, quase sempre se registra a supremacia da política econômica, embora sejam faces da mesma moeda.

Considerando-se as reflexões de Torres e Ferreira (2019), as proteções apresentam naturezas distintas: material e não material. Ambas, entretanto, “são geradas no contexto das relações sociais desiguais” (Brasil, 2024c, p. 11) e demandam respostas do SUAS, preferencialmente de forma integrada. As demandas de natureza material são mais visíveis, geralmente identificadas por meio de cadastros socioeconômicos, e, em sua maioria, se traduzem na concessão de benefícios. Já as demandas de ordem não material, entendidas como desproteções relacionais, apresentam maior complexidade de identificação, pois se manifestam, de maneira sutil, “na greta das coisas”. O CadÚnico possibilita identificar, de forma relativamente objetiva, situações associadas à ausência de renda, as quais podem estar sobrepostas a outras demandas sociais. Há inúmeras possibilidades de sobreposição de vulnerabilidades vivenciadas por famílias e indivíduos, que devem ser investigadas, como nos casos de mulheres, pessoas idosas, população carcerária, comunidades ciganas, entre outros grupos.

As desproteções relacionais só se revelam a partir do conhecimento mais aprofundado das vivências e dos sofrimentos experimentados pelas famílias, inclusive das sobreposições de vulnerabilidades vivenciadas.

A compreensão das situações de desproteção social, quer seja de natureza material ou relacional, faz parte do escopo de atuação do SUAS. Para além da garantia de transferência de renda, é necessária a oferta de serviços socioassistenciais de forma integrada, orientada pelas seguranças afiançadas. É preciso ir além da segurança de renda para outras seguranças, como de acolhida, de convivência, de desenvolvimento de autonomia, que são igualmente fundamentais, sobretudo por estarem diretamente vinculadas ao enfrentamento das desproteções de caráter relacional.

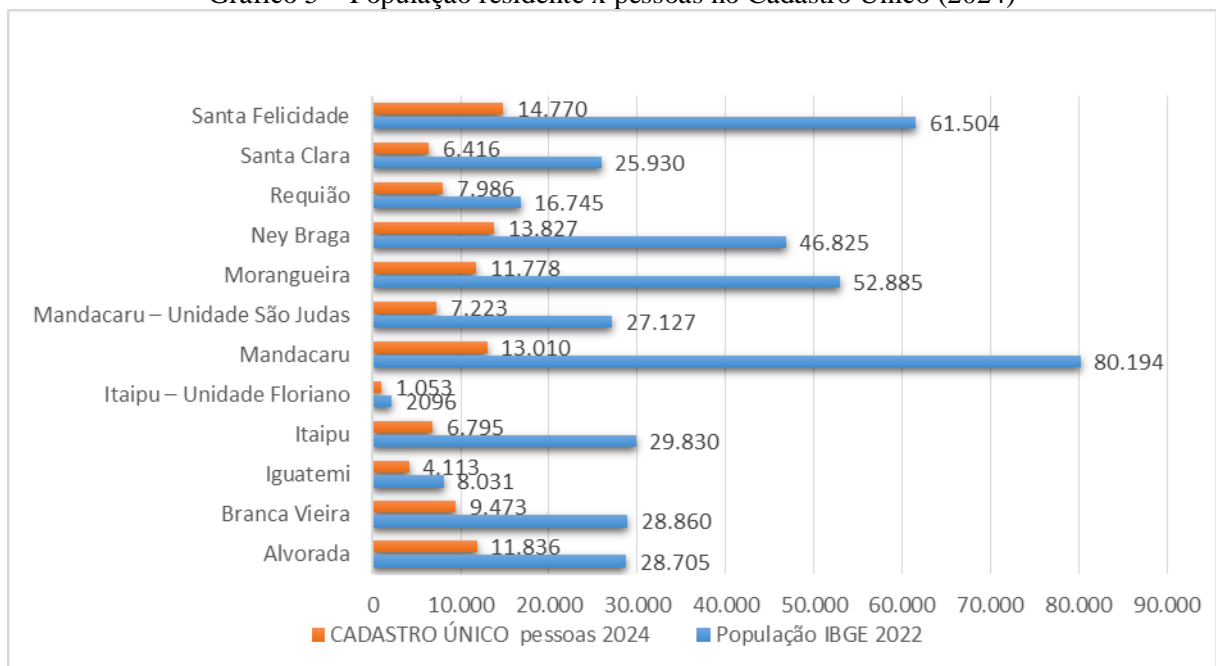
Para melhor compreensão, as desproteções relacionais são definidas como “situações de abandono, conflitos, isolamento, confinamento, apartação, preconceito, violência em suas diversas manifestações” (Torres; Ferreira, 2019, p. 287). As autoras destacam que o reconhecimento dessas desproteções, em especial das relacionais, exige a análise das dinâmicas familiares e territoriais, ou seja, “é necessário relacionar as pessoas e seus territórios” (Brasil, 2004b, p. 15). Dessa forma, os dados do CadÚnico possibilitam a identificação de desproteções materiais e oferecem subsídios sobre indícios de

vulnerabilidades que podem ser confirmados ou não no âmbito do atendimento do PAIF. A análise detalhada dessas informações e do território permite ao município reconhecer diferentes perfis de vulnerabilidade e, a partir disso, orientar o planejamento territorial do SUAS, qualificando e priorizando as ações desenvolvidas no âmbito do PAIF.

#### 4.3.2 O Cadastro Único e a proteção social: mapeamento das demandas territoriais

Na análise dos dados do CadÚnico é possível perceber que, numa mesma cidade, há diversos contextos sociais, exibindo a diversidade de perfis familiares, que impactam diretamente as demandas de proteção social nos territórios. Para compreender essas diferenças, inicialmente será analisada a cobertura do CadÚnico (2024) em relação à população residente e aos domicílios estimados pelo IBGE (2022) (Gráfico 5).

Gráfico 5 – População residente x pessoas no Cadastro Único (2024)



Fonte: Elaborado pela autora (2026)<sup>24</sup>.

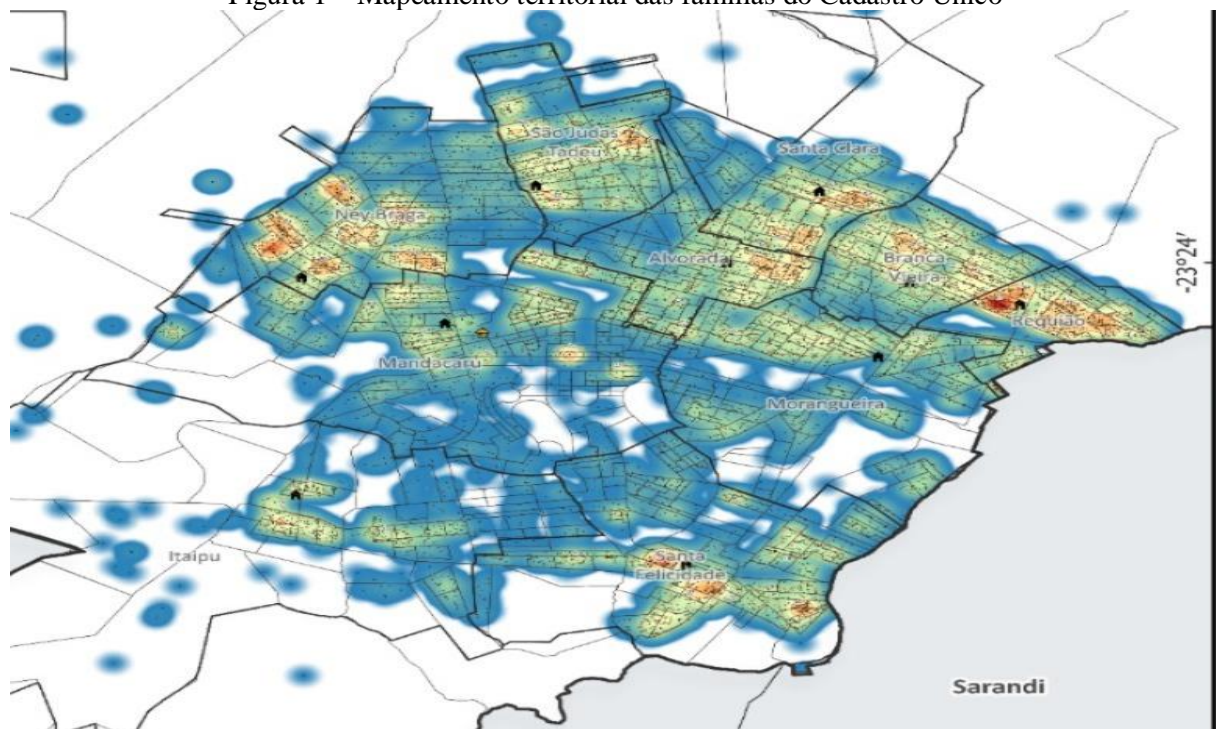
Os maiores índices de cobertura foram identificados nos distritos de Floriano e Iguatemi bem como no território do CRAS Requião. Em Floriano, esses percentuais giram em torno de 55% dos domicílios e 50% da população, e, em Iguatemi, aproximadamente 54% dos domicílios e 51% da população residente constam no CadÚnico. O CRAS Requião apresenta padrão semelhante, com 47% tanto dos domicílios quanto da população local.

<sup>24</sup> Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: 25 jan. 2026.

Por outro lado, os menores percentuais de cobertura nos territórios de Mandacaru (15% dos domicílios e 16% da população), Morangueira (21% e 22%), Santa Felicidade (22% e 24%) e Itaipu (25% e 23%). A maior parte desses territórios apresenta mais de 50 mil habitantes. Em números absolutos, as famílias e pessoas cadastradas são bastante significativas, inclusive o CRAS Santa Felicidade que concentra o maior número de pessoas cadastradas – 14.770, onde a cobertura é relativamente baixa. Já em territórios intermediários, como Alvorada, Branca Vieira e Ney Braga, Santa Clara e Unidade São Judas, os percentuais de cobertura situam-se entre 25% e 40%, refletindo presença relevante da população em vulnerabilidade.

A Figura 1 apresenta a localização dos equipamentos da proteção social nos territórios bem como a concentração de famílias inscritas no Cadastro Único. Observa-se que, à medida que a concentração aumenta, os tons no mapa se intensificam, variando do amarelo ao vermelho.

Figura 1 – Mapeamento territorial das famílias do Cadastro Único



Fonte: Base de dados – RELCAD 2024.

Em se tratando das pessoas cadastradas por território de CRAS recortadas por sexo, percebem-se as diferenças relevantes no perfil populacional. Em termos gerais, são 62.315 mulheres (57%) e 47.097 homens (43%). Ao se considerar as faixas etárias, nota-se que até 15 anos há ligeira predominância masculina (51%), enquanto na faixa de 16 a 17 anos ocorre

equilíbrio entre os sexos (50%). A partir dos 18 anos, a predominância feminina torna-se marcante, ampliando-se progressivamente nas idades mais avançadas. A maior diferença pode ser notada na faixa de 35 a 39 anos (63% feminino e 37% masculino). Em todos os territórios a presença feminina é superior, destacando-se Alvorada e Santa Clara, ambos com 58% de mulheres e 42% de homens. Já o CRAS Iguatemi apresenta a menor diferença proporcional (55% feminino e 45% masculino).

Com relação à situação de trabalho das famílias cadastradas no CadÚnico, considerando-se a população entre 15 e 64 anos, evidenciam-se dinâmicas distintas nos CRAS, mas que, em linhas gerais, revelam um quadro marcado pela vulnerabilidade no acesso ao mundo de trabalho. Os dados indicam que a maior parte dos inscritos encontra-se desempregada (55%), enquanto os trabalhadores com registro formal em Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS representam 31% e os ocupados em atividades informais correspondem a 11%.

Quando analisadas as faixas etárias, observa-se que as crianças e adolescentes (0 a 17 anos) representam uma parcela expressiva da população cadastrada. Somente entre sete e 15 anos, somam-se 28.569 registros (13.927 do sexo feminino e 14.642 do masculino). Entre 18 anos e 59 anos, têm-se 56.379 pessoas (29.471 do sexo feminino e 20.052 do masculino) – população adulta em idade ativa. Entre a população idosa são 14.602 mulheres e 9.862 homens, revelando a tendência de maior longevidade feminina. Assim como observado em outras esferas, a realidade maringaense também revela maior concentração na faixa etária de 25 a 34 anos, que totaliza 14.975 pessoas, sendo 9.217 mulheres.

Se se adicionar as informações acima à distribuição de gênero, será identificado que, entre os desempregados, em média 64% são mulheres e 36% de homens, tendência nos diferentes territórios. A desigualdade de gênero constitui marca central dessa realidade. Já nos territórios de maior concentração populacional, como Mandacaru e Santa Felicidade, a presença de trabalhadores com vínculo formal é mais elevada (3.725 e 3.384, respectivamente). Entretanto, o contingente de desempregados nesses territórios supera 5 mil pessoas, das quais 63% incidem sobre o sexo feminino. O CRAS Santa Felicidade também concentra os maiores números absolutos de trabalhadores informais, que contabilizam 1.618 pessoas, revelando a maior incidência da cidade.

Entre os trabalhadores com registro em CTPS, observa-se que 57% são mulheres, com maior concentração nos territórios de abrangência dos CRAS Alvorada e Ney Braga. Nesses mesmos territórios, contudo, também se encontram os maiores números de mulheres em situação de desemprego (3.629 e 3.424, respectivamente), o que evidencia uma

contradição: embora representem percentual expressivo entre os desempregados, as mulheres também predominam entre os trabalhadores formalmente empregados, apresentando, proporcionalmente, menor inserção no trabalho informal. Isso sugere tendência à busca por maior estabilidade de renda e jornadas previamente estabelecida como forma de organizar a rotina doméstica. Por outro lado, entre os trabalhadores informais ocorre inversão de perfil: 51% são do sexo masculino, com destaques nos CRAS Branca Vieira e Requião, e o menor no CRAS Itaipu (46,79%). A lógica de precarização ao acesso ao mundo trabalho prevalece, em todos os territórios, inclusive nas Unidades Floriano e Judas Tadeu que, embora em escala populacional reduzida, reproduzem percentuais semelhantes.

Nos territórios de maior porte populacional, como Mandacaru, Morangueira, Ney Braga e Santa Felicidade, concentram-se os volumes absolutos mais expressivos de trabalhadores formais e desempregados. O Mandacaru, por exemplo, registrou 3.384 trabalhadores com registro em CTPS, dos quais, 1.128 tinham entre 25 e 34 anos, mas contabilizou também 5.487 desempregados, sendo 2.643 idosos. Situação semelhante foi encontrada nos CRAS Morangueira e Ney Braga. De modo geral, o trabalho formal está mais concentrado entre os jovens adultos, especialmente na faixa de 25 a 34 anos, tendência em todas as esferas governamentais; já quanto às pessoas com **60 anos ou mais, observam-se dificuldades de colocação no mundo do trabalho, em praticamente todos os CRAS**. A idade avançada, portanto, atua como fator determinante da exclusão laboral, somando-se às desigualdades de gênero, entre outras fragilidades decorrentes do ciclo de vida.

O envelhecimento constitui uma etapa do ciclo da vida e, na atualidade, percebe-se tendência de crescimento do número de pessoas idosas na sociedade brasileira. Trata-se de um grupo populacional que, de modo geral, apresenta necessidades específicas, vinculadas às experiências acumuladas ao longo da trajetória de vida. Como aponta Sposati (2009), o primeiro eixo protetivo da Política de Assistência Social está relacionado às fragilidades e vulnerabilidades que emergem nos diferentes ciclos de vida, dentre as quais, se destaca a garantia dos direitos da pessoa idosa.

No âmbito da proteção social assegurada pela Assistência Social, a segurança de renda, uma delas, assume centralidade, sobretudo para pessoas com 65 anos ou mais em situação de pobreza, por meio do BPC, previsto tanto na LOAS/1993 quanto no Estatuto do Idoso (2003). No município de Maringá, de acordo com o Plano Municipal da Pessoa Idosa (2022-2025), existem 82.415 pessoas com 60 anos ou mais, correspondendo a 19,34% da população total. Entre as famílias inscritas no CadÚnico, 22% possuem pessoas idosas (60

anos ou mais), sendo que, deste total, 58% são mulheres. Ao se considerar a população a partir de 65 anos, a proporção se reduz para 17% (Maringá, 2022).

O envelhecimento populacional e a longevidade feminina desafiam o SUAS a formular respostas que ultrapassem a dimensão da renda, considerando as especificidades de gênero e do ciclo de vida. Nesse sentido, como ressalta Koga (2015), a execução dos serviços socioassistenciais deve ser compreendida como fio condutor para se identificar situações de proteção e desproteção que emergem ao longo das etapas da vida. Nesse sentido, o CadÚnico, ao possibilitar a localização das pessoas idosas em situação de vulnerabilidade, torna-se ferramenta estratégica para subsidiar a ação do PAIF, sobretudo os trabalhos coletivos voltados ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Com relação às mulheres na condição de provedoras das famílias, observa-se que elas representam cerca de 50% no conjunto do município. Os maiores percentuais estão no CRAS Mandacaru, onde 61% das famílias cadastradas têm mulheres como responsáveis, seguido da Unidade Floriano, com 55% (apenas 330 famílias), da Morangueira, com 54%, e da Alvorada, com 52% (3.608 famílias). Percentuais menos elevados aparecem nos CRAS Iguatemi (44%) e Requião (43%). Ficam claros a centralidade feminina e o expressivo número de domicílios em que a mulher assume o papel de provedora principal.

Em relação ao recorte racial da população feminina, observa-se que 58% das mulheres se autodeclararam brancas, 35%, pardas e apenas 6%, pretas. Destacam-se os CRAS Mandacaru e Morangueira, que apresentam a maior concentração de mulheres brancas (63%) e a menor de pardas (30%). Em contrapartida, o CRAS Requião apresenta a maior concentração entre as mulheres pardas (44%) e pretas (7%), sendo o território com maior representatividade desses grupos. A presença de mulheres pretas, embora proporcionalmente menor, alcança seu ponto mais alto no CRAS Itaipu, onde somam 302 registros (8%), enquanto a menor representatividade aparece na Unidade Floriano, com 3%. Já as mulheres amarelas e indígenas estão presentes em todos os territórios, mas em números bastante reduzidos, não ultrapassando 2% do total em cada CRAS.

Os dados do CadÚnico em Maringá evidenciam a centralidade da condição feminina nos territórios acompanhados pelos CRAS; em termos populacionais, as mulheres são maioria da população cadastrada. Entre os desempregados, 64% são mulheres, as que estão no mercado de trabalho formal representam 57% entre os trabalhadores. São chefes de família. A centralidade feminina, de modo geral, indica sobrecarga de responsabilidades. Há diferenças significativas da condição feminina entre territórios.

As desigualdades das questões de gênero presentes no seio da sociedade atravessam de forma explícita ou velada os espaços da política pública. Essas desigualdades se expressam nas relações cotidianas entre homens e mulheres, sobretudo no interior da vida familiar, e constituem objeto de intervenção da Política de Assistência.

Em se tratando da centralidade da família nas políticas sociais, segundo Miotto (2013), deve estar voltada à promoção de proteção, e não ao controle por parte do Estado. Cabe refletir o papel do CadÚnico diante da colocação da autora, se, por um lado, enquanto banco de dados especializados em registros de famílias pobres, ele pode ser utilizado equivocadamente como forma de controle, à medida que seleciona o público a ser atendido, ou mesmo quando se torna exigência para o acesso aos serviços socioassistenciais, impedindo o acesso aos direitos daquele. A proteção social não é exclusiva a famílias atingidas pela desproteção material, em última análise, inscritas no CadÚnico.

A centralidade da figura feminina e impactada diretamente pela composição dos arranjos familiares nos territórios, em famílias pequenas e unipessoais, reforça a presença de mulheres provedoras, e as famílias numerosas concentram maior vulnerabilidade socioeconômica. Entre as famílias com até dois integrantes, as maiores concentrações são nos territórios dos CRAS Alvorada (64%), Mandacaru (64%) e Morangueira (64%), sendo que nos dois últimos aproximadamente 30% das famílias são unipessoais. A Unidade de Floriano, embora registre 61% de famílias com até dois integrantes, apresenta o maior índice de famílias unipessoais do município, alcançando 32%. Quanto às famílias com até quatro integrantes, a maior incidência é verificada nos CRAS Alvorada, Mandacaru e Morangueira.

Em relação às famílias numerosas (cinco ou mais integrantes), estas representam, em média, entre 5% e 9% da população inscrita no CadÚnico nos territórios. O maior percentual identificado foi no CRAS Requião, onde 9% das famílias, 283 famílias, apresentam essa composição. Percentuais de 7% são encontradas nos CRAS Branca Vieira, Iguatemi, Itaipu, Ney Braga e Santa Felicidade, com destaque para os números absolutos dos dois primeiros, que concentram, respectivamente, 436 e 392 famílias. A menor concentração de famílias numerosas está nos territórios de Alvorada, Mandacaru e Morangueira. Do total de famílias numerosas, 2.235, cerca de 76% eram beneficiárias do Programa Bolsa Família, evidenciando maior vulnerabilidade socioeconômica.

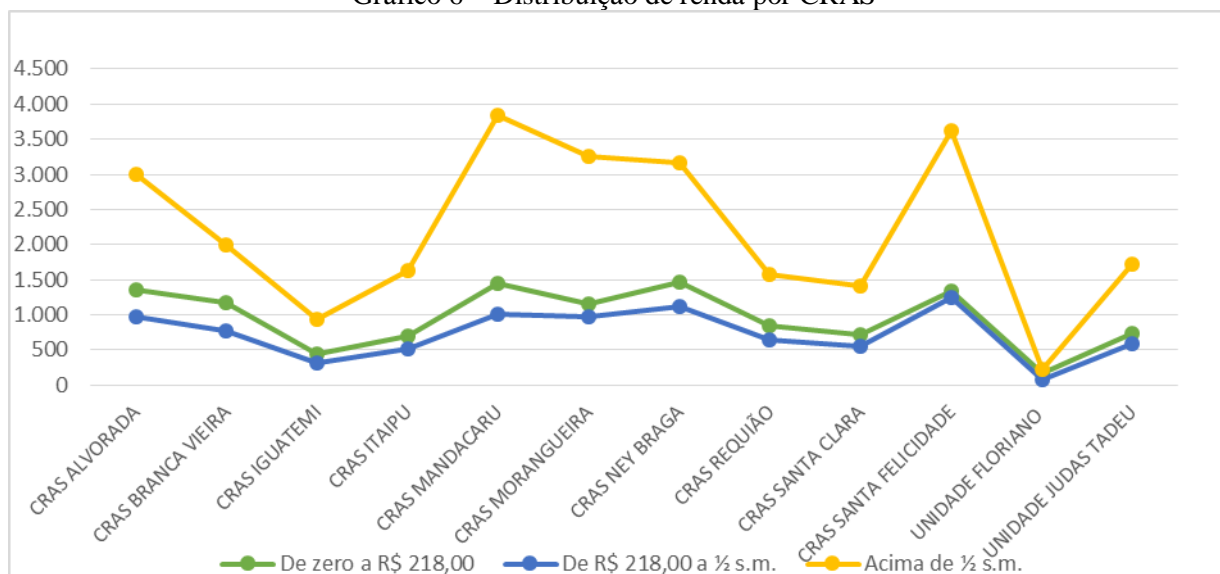
O CadÚnico também constitui requisito obrigatório para a concessão PBF e do BPC, sendo, portanto, a sua presença nos territórios expressão de oferta de proteção social. Nos territórios de maior porte, como, por exemplo, Mandacaru, Morangueira, Ney Braga e Santa Felicidade, concentram-se os maiores volumes populacionais inscritos e, conseqüentemente, o

maior número absoluto de benefícios. No CRAS Ney Braga, por exemplo, foram registradas 13.827 pessoas inscritas, das quais, 1.545 famílias recebiam o Bolsa Família (11,2%) e 1.820 pessoas eram beneficiárias do BPC (13,2%). Já no CRAS Santa Felicidade, com 14.770 cadastrados, observou-se a concessão de 1.396 benefícios do Bolsa Família (9,5%) e 1.732 do BPC (11,7%), sendo os maiores contingentes da cidade.

Por outro lado, em territórios de menor porte, os percentuais relativos de cobertura são mais elevados. A Unidade Floriano apresenta o índice mais expressivo de famílias com Bolsa Família, 14,8%, embora em números absolutos represente apenas 156 famílias. Quanto ao BPC, alcança 9,8% da população cadastrada, o que corresponde a 103 beneficiários. Situação semelhante ocorre no CRAS Branca Vieira (12,6% de PBF e 12,9% de BPC) e no CRAS Requião (12% de PBF e 10,8% de BPC), que, apesar de concentrarem menor volume populacional, exibem taxas de cobertura proporcionalmente superiores à média municipal.

Em contrapartida, os grandes territórios como Mandacaru, Morangueira e Santa Felicidade apresentam percentuais mais modestos no Bolsa Família (entre 9,5% e 9,8%), ainda que em números absolutos atinjam muitas famílias. Já em relação ao BPC, esses mesmos territórios alcançam percentuais expressivos: 12,7% em Mandacaru, 15% em Morangueira e 11,7% em Santa Felicidade. Cabe destacar, ainda, a Unidade São Judas Tadeu, que, embora não figure entre os maiores territórios, apresentou o maior percentual de inclusão de BPC, 15,2% – um dos volumes absolutos mais significativos do município. Mesmo com o recebimento de benefícios federais, ressalta-se que o BPC é computado no cálculo da renda *per capita* (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Distribuição de renda por CRAS



Fonte: Elaborado pela autora (2026), com base em RELCAD (dez. 2024).

A partir de uma reflexão sobre o acesso à renda, é possível identificar que a desigualdade também se expressa no interior dos próprios territórios de abrangência dos CRAS, especialmente quando se analisam os dados dos CRAS Mandacaru, Morangueira e Santa Felicidade. Nessas três unidades, 57% da população cadastrada vivem com renda acima de meio salário-mínimo, percentual superior aos índices nacional (33%) e estadual (46%). Essa diferença sugere que parte da população que procura o CadÚnico esteja ligada à exigência da inscrição da casa própria, já que cerca 48% dos inscritos pagam aluguel, em última análise faz jus ao slogan que define Maringá como uma “cidade boa para se viver”.

Em se tratando do recorte de renda entre as famílias inscritas no CadÚnico, foram consideradas duas faixas: a primeira, com renda de até meio salário-mínimo (R\$ 758,00), e a segunda, composta por famílias com renda superior a esse valor. Entre aquelas que vivem com renda acima de meio salário-mínimo, destacam-se os CRAS Mandacaru e Morangueira, com 61% da população inscrita nessa condição, seguidos pelo CRAS Santa Felicidade, com 58%. Por outro lado, nesses mesmos territórios, há incidência significativa de famílias sobrevivendo com renda de até meio salário-mínimo (39%), entre estas, cerca de 20% vivem com renda *per capita* de até R\$ 218,00, o que representa desproteção material.

Outro destaque é o CRAS Floriano, que apresenta a maior concentração de famílias vivendo com renda de até meio salário-mínimo – 52% das famílias cadastradas –, sendo que, deste total, 35% sobrevivem com renda de até R\$ 218,00, configurando o maior índice de pobreza extrema entre os territórios analisados e acima do índice paranaense, 31%. O CRAS Branca Vieira apresenta tendência semelhante, com 49% das famílias cadastradas vivendo com renda de até meio salário-mínimo, das quais, 30% possuem renda de até R\$ 218,00. Esses dados reforçam a presença de desigualdades socioeconômicas reforçando a presença de espaço contraditórios de vida coexistindo dentro do mesmo município.

O CadÚnico consegue identificar os territórios com maior incidência de desproteção material, contudo é importante frisar que a desproteção material tende a potencializar – e, em alguns casos, a gerar – situações de desproteção relacional. Nesse contexto, as ações do PAIF são essenciais, uma vez que buscam compreender as vivências e dinâmicas dos territórios, fortalecendo vínculos comunitários e contribuindo para a construção de estratégias de superação das vulnerabilidades sociais.

O acesso à educação desempenha papel fundamental na sociedade, ultrapassando sua função de preparação para o mercado de trabalho ou de ampliação das oportunidades de renda, uma vez que se configura como direito social garantido pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). De acordo com dados do Cadastro Único, o município de Maringá

apresenta 7% de pessoas inscritas com ensino superior completo. Em âmbito nacional, essa proporção atinge 18,4% da população, evidenciando diferenças no perfil educacional entre o público inscrito no Cadastro Único — majoritariamente em situação de vulnerabilidade — e o conjunto da população brasileira (Bello, 2025).

No âmbito municipal, os dados do CadÚnico revelam diferenças significativas entre os territórios no que se refere à escolarização da população. De modo geral, a parcela de pessoas sem instrução representa, em média, 6% do total cadastrado, percentual superior ao índice do município como um todo. Entre os territórios, o CRAS Iguatemi apresenta o maior percentual de pessoas sem instrução (9%), enquanto o de Mandacaru registra o menor percentual (5%) e, simultaneamente, o maior índice de pessoas com ensino superior completo (11%). Esse resultado pode estar relacionado a características específicas do território como a presença da Universidade Estadual de Maringá em sua área de abrangência. Apesar da existência de maior concentração de estudantes universitários no território, não se pode afirmar que esta seja o principal motivo. Por outro lado, nos CRAS Floriano Iguatemi e Requião, o percentual de pessoas com ensino superior não ultrapassa 3%, evidenciando desigualdades educacionais e indicando limitações no acesso a direitos sociais.

O total de pessoas cadastradas nos dez CRAS é de **109.412 indivíduos, destes, 30.493 (28%) têm ensino fundamental (completo e incompleto) e 28.744 pessoas (25%), até o ensino médio.** Nos territórios de maior porte populacional, como Ney Braga e Santa Felicidade, os dados revelam 27% a 26% para o ensino fundamental, repetindo-se patamar semelhante para o ensino médio. Nesses CRAS, cerca de 20% possuem ensino médio completo (2.901 em Ney Braga e 2.927 em Santa Felicidade). A situação de Unidade Floriano merece atenção específica: apesar do número reduzido de pessoas cadastradas, os percentuais são reveladores. Há 19% com fundamental incompleto, considerado o percentual mais alto entre os CRAS, e apenas 2% com ensino superior e 7% sem instrução, o que sugere uma população com baixa inserção escolar.

A partir da leitura dos dados do CadÚnico e de sua vinculação à abrangência territorial dos CRAS, foi possível constatar a existência de diferentes perfis familiares que impactam diretamente as demandas por proteção social no município de Maringá. Em muitos territórios, há desigualdades socioeconômicas, que coexistem dentro do mesmo território de referência do CRAS, evidenciando a presença de desproteção material, expressa pela insuficiência de renda, pelo desemprego e pela presença de beneficiários de transferência de renda.

Essa leitura ganha relevância quando é vinculada ao conceito de território. Nesse sentido, a PNAS orienta que “[...] é necessário relacionar as pessoas e seus territórios” (Brasil, 2004b, p.15). Assim, o território deve ser compreendido como um espaço que inclui as famílias e os indivíduos em suas dimensões relacionais, considerando tanto as fragilidades quanto as potencialidades que emergem das convivências e das relações econômicas e sociais, conforme destacam Koga e Diniz (2018). Enfim, o território expressa o lugar onde se materializam as vulnerabilidades sociais e, simultaneamente, se emitem as respostas protetivas do SUAS. É o eixo orientador do PAIF.

O território escancara as desproteções sociais bem como as respostas emitidas pelas políticas públicas. Nos territórios maringaenses, as vulnerabilidades sociais se manifestam de formas distintas. Em distritos como Floriano e Iguatemi, mais de 50% das famílias vivem com renda de até meio salário-mínimo, com presença significativa de beneficiários do Programa Bolsa Família e BPC. Já em territórios de maior densidade populacional, como Mandacaru, Morangueira e Santa Felicidade, se concentram o maior número absoluto de famílias cadastradas e menores taxas de cobertura relativa. A condição feminina, nesse contexto, assume a centralidade como principais responsáveis familiares pela expressiva presença de idosas com mais de 60 anos e pela inserção precária no mercado de trabalho, seja pelo desemprego, seja pelos vínculos informais. Soma-se a isso a sobreposição de desigualdades raciais e educacionais, que se manifesta de modo diferenciado entre os territórios, compondo um quadro complexo de vulnerabilidades em cada território.

No processo de conhecimento e leitura dos territórios, o CadÚnico constitui-se em importante ferramenta inicial para a elaboração de mapeamentos socioassistenciais. A compreensão da realidade local é imprescindível para que a oferta das ações do PAIF esteja alinhada às demandas e necessidades da população residente nesses territórios.

É nesse contexto que o PAIF assume papel central. Enquanto serviço continuado da Proteção Social Básica, ofertado nos CRAS, o PAIF tem na matricialidade sociofamiliar e na territorialização seus eixos estruturantes. Sua atuação busca fortalecer os vínculos familiares e comunitários, prevenir situações de risco e promover a autonomia das famílias, com especial atenção àquelas afetadas pela pobreza e pela restrição de acesso a direitos sociais.

O CRAS, por sua vez, desempenha duas funções principais, sendo a gestão territorial uma delas. Os dados do CadÚnico subsidiam essa gestão ao possibilitarem o levantamento e a análise de informações sobre famílias e sobre as situações de vulnerabilidade e risco social no território (Brasil, 2009c). Em articulação com o PAIF, a oferta de proteção social deve estar

pautada nas seguranças afiançadas – de acolhida, convivência e autonomia –, considerando tanto as desproteções materiais quanto as desproteções relacionais.

Por fim, é importante reforçar que as desproteções e as ofertas de serviços socioassistenciais são estruturadas a partir do conceito de território. O CadÚnico é um banco de dados com uma gama de variáveis extensa e inúmeras possibilidades de cruzamentos com periodicidade mensal. Nesse sentido, Koga (2013) reforça que, na assistência social, o território deve ser compreendido como *lócus* privilegiado de análise das vulnerabilidades e potencialidades, e não apenas como recorte administrativo. A seguir, são apresentadas as considerações finais desta pesquisa.

Quadro 5 – Mapeamento das demandas do PAIF, por territórios, a partir de dados do CadÚnico (1)

(continua)

CRAS / Unidade	Demografia do Território	Renda ( <i>per capita</i> )	Acesso ao trabalho – considerando pessoas inscritas entre 15 e 64 anos	Acesso a benefícios	Composição familiar
<b>Mandacaru</b>	<b>População: 80.194</b> <b>CadÚnico: 13.010</b> <b>16,22% – menor cobertura</b>	61% acima de ½ SM 23% até R\$ 218,00 melhor indicador de renda	32,31% com CTPS 11,44% na informalidade 52,39% desempregadas (maioria mulheres)	20,20 – Bolsa Família (segunda menor concentração) 12,65% – BPC	30% unipessoal (maior concentração) 94,74% das famílias têm composição até 4 membros (maior concentração) 5,26% famílias compostas por 5 membros ou mais (segunda menor concentração)
<b>Santa Felicidade</b>	<b>População: 61504</b> <b>CadÚnico: 14.770</b> <b>24,01% – baixa cobertura</b>	58% acima de ½ SM 21% até R\$ 218,00	33,32% com CTPS (maior concentração) 14,47% na informalidade (maior concentração) 47,53% desempregadas (maioria mulheres, segunda menor concentração)	22,51% – Bolsa Família 1,73% – BPC	24,57% unipessoal 92,86% das famílias têm composição até 4 membros 7,14% famílias compostas por 5 membros ou mais (segunda maior concentração)
<b>Morangueira</b>	<b>População: 52.885</b> <b>CadÚnico: 11.778</b> <b>22,27% – baixa cobertura</b>	61% acima de ½ SM 21% até R\$ 218,00 melhor indicador de renda	29,14% com CTPS 9,30% na informalidade 58% desempregadas (maioria mulheres)	21,32% – Bolsa Família (segunda menor concentração) 15,03% – BPC (segunda maior concentração)	29,57% unipessoal (segunda maior concentração) 94,64% das famílias têm composição até 4 membros (segunda maior concentração) 5,36% famílias compostas por 5 membros ou mais (menor concentração)
<b>Ney Braga</b>	<b>População: 46.825</b> <b>CadÚnico: 13.827</b> <b>29,53%</b>	55% acima de ½ SM 25% até R\$ 218,00 maior vulnerabilidade socioeconômica	30,98% com CTPS 9,87% na informalidade 55% desempregadas (maioria mulheres)	26,92% – Bolsa Família 13,16% – BPC	20,91% unipessoal 93,04% das famílias têm composição até 4 membros 6,96% famílias compostas por 5 membros ou mais (terceira maior concentração)
<b>Alvorada</b>	<b>População: 28.705</b> <b>CadÚnico: 11.836</b> <b>41,23%</b>	56% acima de ½ SM 26% até R\$ 218,00 maior vulnerabilidade socioeconômica	28,30% com CTPS (segunda menor concentração) 10,72% na informalidade 57,66% desempregadas (maioria mulheres)	24,95% – Bolsa Família 13,37% – BPC	27,77% unipessoal 94,91% das famílias têm composição até 4 membros (terceira maior concentração) 5,09% famílias compostas por 5 membros ou mais (menor concentração)
<b>Branca Vieira</b>	<b>População: 28.860</b> <b>CadÚnico: 9.473</b> <b>32,82%</b>	51% até ½ SM 30% até R\$ 218,00 maior vulnerabilidade socioeconômica	29,58% com CTPS 6,34% na informalidade (menor concentração) 59,91% desempregadas (maior concentração no município e a maioria mulheres)	30,37% – Bolsa Família 12,87% – BPC	24,22% unipessoal 93,17% das famílias têm composição até 4 membros 6,83% famílias compostas por 5 membros ou mais
<b>Santa Clara</b>	<b>População: 25.930</b> <b>CadÚnico: 6.416</b> <b>24,74%</b>	52% até ½ SM 27% até R\$ 218,00 maior vulnerabilidade socioeconômica	29,54% com CTPS 8,99% na informalidade 57,81% desempregadas (maioria mulheres)	27,89% – Bolsa Família 11,27% – BPC	23,91% unipessoal 93,19% das famílias têm composição até 4 membros 6,81% famílias compostas por 5 membros ou mais

CRAS / Unidade	Demografia do Território	Renda ( <i>per capita</i> )	Acesso ao trabalho – considerando pessoas inscritas entre 15 e 64 anos	Acesso a benefícios	Composição familiar
<b>Itaipu</b>	<b>População: 29.830</b> <b>CadÚnico: 6.795</b> <b>22.78% – baixa cobertura</b>	57% acima de ½ SM 24% até R\$ 218,00	33,18% com CTPS (terceira maior concentração) 12,61% na informalidade (segunda maior concentração) 50,16% desempregadas (maioria mulheres)	24,67% – Bolsa Família 9,61% – BPC (segunda menor concentração)	22,02% unipessoal 93,14% das famílias têm composição até 4 membros 6,86% famílias compostas por 5 membros ou mais
<b>Requião</b>	<b>População: 16.745</b> <b>CadÚnico: 7.986</b> <b>47.69%</b>	52% acima fr ½ SM 28% até R\$ 218,00	31,31% com CTPS 10,38% na informalidade e 53,86% desempregadas (maioria mulheres)	31,25% – Bolsa Família (segunda maior concentração) 10,77% – BPC	19,31% unipessoal (menor concentração) 90,74% das famílias têm composição até 4 membros (menor concentração) 9,26% famílias composta por 5 membros ou mais (maior concentração)
<b>Iguatemi</b>	<b>População: 8.031</b> <b>CadÚnico: 4.113</b> <b>51.21% – alta cobertura</b>	26% até R\$ 218,00 55% até ½ SM	35,32% com CTPS (maior concentração) 11,01% na informalidade 49,61% desempregadas (menor incidência no município, contudo, a maioria é de mulheres)	26,80% – Bolsa Família 8,80% – BPC (maior concentração)	20,96% unipessoal 93,07% das famílias têm composição até 4 membros 6,93% famílias compostas por 5 membros ou mais
<b>Floriano</b>	<b>População: 2.096</b> <b>CadÚnico: 1.053</b> <b>50.24% – alta cobertura</b>	24% até R\$ 218,00 e 56% até ½ SM maior vulnerabilidade socioeconômica	30,25% com CTPS 6,25% na informalidade (menor incidência no município) 59,38% desempregadas (segunda maior concentração, maioria mulheres)	32,84% – Bolsa Família (maior concentração) 9,78% – BPC (segunda menor concentração)	32,26% unipessoal (maior concentração), 92,95% das famílias têm composição até 4 membros, e 7,05% famílias compostas por 5 membros ou mais
<b>São Judas Tadeu</b>	<b>População: 27.127</b> <b>CadÚnico: 7.223</b> <b>26.63%</b>	35% até R\$ 218,00 48% até ½ SM	27,36% com CTPS (segunda maior incidência) 11% na informalidade 57,90% desempregadas (maioria mulheres)	27,52% – Bolsa Família 15,22% – BPC (maior concentração)	24,9% unipessoal 93,75% das famílias têm composição até 4 membros 6,25% famílias compostas por 5 membros ou mais

Fonte: Elaborado pela autora (2026), com base em RELCAD (2023 e 2024).

Quadro 6 – Mapeamento das demandas do PAIF, por territórios, a partir de dados do CadÚnico (2)

(continua)

CRAS / Unidade	Faixa etária predominante	Predominância de gênero	Chefe de família	Presença de PcD e Idoso	Escolaridade	Habitação
<b>Mandacaru</b>	Alta concentração na faixa de 25 a 34 anos e 18 a 24 – ambos os sexos	57% – feminino 43% – masculino	61% mulheres chefes (63% brancas – maior concentração, 30% pardas – menor concentração e 6% pretas)	10,4% – PCD 23,34% – população idosa no CadÚnico 3,80% – idosos no território	5% – sem instrução (menor concentração) 15% – Fundamental incompleto 10% – Fundamental completo (menor concentração) 6% – Médio incompleto 22% – Médio completo (maior concentração) 11% – Superior (maior concentração)	57,91% – aluguel (maior concentração) 38% – própria (menor concentração) 4% – cedidas ou coletivas
<b>Santa Felicidade</b>	Concentração na faixa de 7 a 15 anos – com presença ligeiramente superior do sexo masculino	57% – feminino 43% – masculino	49% mulheres chefes (56% brancas, 37% pardas – menor concentração e 6% pretas)	8,79% – PCD 20% – população idosa no CadÚnico 34,82% – idosos no território	6% – sem instrução 15% – Fundamental incompleto 11% – Fundamental completo 6% – Médio incompleto 20% – Médio completo (maior concentração) 7% – Superior	41,25% – aluguel 57,23% – própria 1,52% – cedidas ou coletivas
<b>Morangueira</b>	Concentração nas faixas de 25 a 34 anos e de 7 a 15 anos – sobressai a presença masculina	57% – feminino 43% – masculino	54% mulheres chefes (63% brancas – maior concentração, 30% pardas – menor concentração e 6% pretas)	10,7% – PCD 27,75% – população idosa no CadÚnico 6,18% – idosos no território	6% – sem instrução (menor concentração) 18% – Fundamental incompleto (terceira maior concentração) 12% – Fundamental completo (menor concentração) 6% – Médio incompleto 20% – Médio completo 8% – Superior (segunda maior concentração)	54,21% – aluguel (terceira maior concentração) 42,58% – própria (segunda menor concentração) 3,21% – cedidas ou coletivas
<b>Ney Braga</b>	Concentração nas faixas de 25 a 34 anos e de 7 a 15 anos (maior concentração no município) – sobressai a presença masculina	57% – feminino 43% – masculino	46% mulheres chefes (55% brancas – maior concentração, 39% pardas – segunda maior – concentração e 6% pretas)	8,32% – PCD 21,39% – população idosa no CadÚnico 6,32% – idosos no território	7% – sem instrução 16% – Fundamental incompleto (segunda menor concentração) 11% – Fundamental completo 6% – Médio incompleto 21% – Médio completo (segunda maior concentração) 6% – Superior	42,80% – aluguel 55,33% – própria 1,86% – cedidas ou coletivas
<b>Alvorada</b>	Concentração das faixas 25 a 34 anos e acima de 65 anos – ambos os sexos	58% – feminino 42% – masculino	52% mulheres chefes (58% brancas, 34% pardas e 7% pretas)	9,40% – PCD 25,15% – população idosa no CadÚnico 10,37% – idosos no território (uma das maiores concentrações)	7% – sem instrução 17% – Fundamental incompleto 12% – Fundamental completo 6% – Médio incompleto 22% – Médio completo (maior concentração) 7% – Superior	54,27% – aluguel (segunda maior concentração) 44,53% – própria 1,20% – cedidas ou coletivas

(continua)

CRAS / Unidade	Faixa etária predominante	Predominância de gênero	Chefe de família	Presença de PcD e Idoso	Escolaridade	Habitação
<b>Branca Vieira</b>	Concentração nas faixas de 18 a 24 anos (feminino) – 25 a 34 (ambos os sexos) e acima de 65 anos (masculino)	57% – feminino 43% – masculino	48% mulheres chefes (59% brancas – maior concentração, 36% pardas e 5% pretas)	7,73% – PCD 22,15% – população idosa no CadÚnico 7,27% – idosos no território	7% – sem instrução 18% – Fundamental incompleto 12% – Fundamental completo 8% – Médio incompleto (maior concentração) 19% – Médio completo 4% – Superior	42,54% – aluguel 57,20% – própria 0,25% – cedidas ou coletivas
<b>Santa Clara</b>	Concentração nas faixas de 7 a 15 anos (feminino) – 25 a 34 (masculino)	58% – feminino 42% – masculino	47% mulheres chefes (61% brancas, 33% pardas – menor concentração e 5% pretas)	6,61% – PCD (baixa concentrações) 21,20% – população idosa no CadÚnico 5,22% – idosos no território	7% – sem instrução 16% – Fundamental incompleto (segunda maior concentração) 13% – Fundamental completo (maior concentração) 6% – Médio incompleto 22% – Médio completo (maior concentração) 5% – Superior	48,10% – aluguel 51,53% – própria 0,37% – cedidas ou coletivas
<b>Itaipu</b>	Concentração na faixa – 25 a 34 (ambos os sexos)	56% – feminino 44% masculino	46% mulheres chefes (56% brancas, 35% pardas e 8% pretas – maior concentração)	7,98% – PCD 21,44% – população idosa no CadÚnico 4,88% – idosos no território	7% – sem instrução 15% – Fundamental incompleto 12% – Fundamental completo 6% – Médio incompleto 22% – Médio completo (maior concentração) 7% – Superior	41,16% – aluguel 56,69% – própria 2,15% – cedidas ou coletivas
<b>Requião</b>	Concentração nas faixas de 7 a 15 anos (ambos os sexos) e acima de 65 anos (masculino)	56% – feminino 44% masculino	43% mulheres chefes (49% brancas, 44% pardas – maior concentração e 7% pretas)	8,95% – PCD 19,01% – população idosa no CadÚnico 9,07% – idosos no território	7% – sem instrução 17% – Fundamental incompleto 11% – Fundamental completo 7% – Médio incompleto 19% – Médio completo 3% – Superior (segunda menor concentração)	33,43% – aluguel (segunda menor concentração) 66,24% – própria (segunda maior concentração) 0,33% – cedidas ou coletivas
<b>Iguatemi</b>	Concentração na faixa – 25 a 34 (ambos os sexos) e idosos do sexo masculino	55% – feminino 45% masculino	44% mulheres chefes (59% brancas, 33% pardas e 7% pretas)	6,05% – PCD 20,62% – população idosa no CadÚnico 10,56% – idosos no território (maior concentração)	9% – sem instrução (maior concentração) 21% – Fundamental incompleto (maior concentração) 11% – Fundamental completo 8% – Médio incompleto (maior concentração) 2% – Médio completo (menor concentração) 3% – Superior (menor concentração)	36,84% – aluguel 58,85% – própria (terceira maior concentração) 4,31% – cedidas ou coletivas

CRAS / Unidade	Faixa etária predominante	Predominância de gênero	Chefe de família	Presença de PcD e Idoso	Escolaridade	Habitação
<b>Floriano</b>	Concentração nas faixas de 18 a 24 anos (ambos os sexos)	57% – feminino 43% masculino	55% mulheres chefes (60% brancas, 36% pardas e 3% pretas – menor concentração)	7,12% – PCD 20,51% – população idosa no CadÚnico 10,31% – idosos no território (maior concentração)	7% – sem instrução 19% – Fundamental incompleto (segunda maior concentração) 13% – Fundamental completo (maior concentração) 7% – Médio incompleto 18% – Médio completo 2% – Superior (menor concentração)	28% – aluguel (menor concentração) 70,53% – própria (maior concentração) 1,47% – cedidas ou coletivas
<b>São Judas Tadeu</b>	Concentração nas faixas de 7 a 15 anos (feminino), 18 a 24 anos (feminino) – 25 a 34 (masculino e feminino)	57% – feminino 43% masculino	48% mulheres chefes (60% brancas, 36% pardas e 3% pretas – menor concentração)	8,79% – PCD 24,49% – população idosa no CadÚnico 6,52% – idosos no território	7% – sem instrução 17% – Fundamental incompleto 12% – Fundamental completo 7% – Médio incompleto 19% – Médio completo 5% – Superior	42,58% – aluguel 57,15% – própria 0,26% – cedidas ou coletivas

Fonte: Elaborado pela autora (2026), com base em RELCAD (2023 e 2024).

As diferenças identificadas entre os territórios reforçam a necessidade de planejamento diferenciado e contextualizado, orientado pelas seguranças socioassistenciais e pela capacidade de resposta do Estado às especificidades locais. Nesse sentido, o Cadastro Único consolida-se como instrumento estruturante para a qualificação do PAIF, ao subsidiar decisões, prioridades e estratégias de intervenção alinhadas à realidade concreta das famílias e dos territórios.

Com base nessas evidências, apresenta-se, no capítulo seguinte, o Relatório Técnico Conclusivo, produto final desta pesquisa no âmbito do mestrado profissional, no qual são sistematizados os principais achados do estudo e apresentadas recomendações técnicas voltadas ao aprimoramento da gestão territorial do PAIF no município de Maringá-PR, consolidando as contribuições acadêmicas e aplicadas desta investigação.

## 5 RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO

Este Relatório Técnico Conclusivo apresenta os principais resultados da pesquisa “Cadastro Único, Proteção Social e Território: Impacto na Oferta do PAIF, no Município de Maringá-PR”, desenvolvida no âmbito do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Maringá, em consonância com o edital nº 1/2023 – SEFAZ/PMM.

O documento tem como finalidade **subsidiar a gestão municipal da Política de Assistência Social** na utilização qualificada das informações do CadÚnico como instrumento de diagnóstico, planejamento, monitoramento e avaliação da proteção social básica, com ênfase na qualificação da oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF nos diversos territórios de abrangência dos CRAS.

O relatório é direcionado a gestores municipais, direções da proteção social básica e equipes técnicas do PAIF. Ao articular informações cadastrais, proteção social e território, o estudo oferece subsídios técnicos visando fortalecer a gestão territorial, a vigilância socioassistencial e a tomada de decisão orientada pelas demandas no âmbito da proteção social básica.

Espera-se que o produto possa fortalecer a capacidade de identificação das principais situações de vulnerabilidade e desproteção social da população, contribuindo para o direcionamento mais assertivo das intervenções e na potencialização do trabalho das equipes, especialmente diante da limitação de recursos humanos e dos crescentes desafios assumidos pela proteção social básica no município.

### 5.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

As políticas públicas constituem o principal instrumento de intervenção do Estado na realidade social, expressando escolhas políticas, prioridades governamentais e formas de enfrentamento das desigualdades. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) constitui um marco para as políticas públicas ao reconhecer os direitos sociais e instituir a descentralização político-administrativa. No entanto, a condução das políticas sociais ocorre em um contexto marcado por restrições fiscais, disputas políticas e redefinições do papel do Estado, com impactos diretos sobre a capacidade de garantir proteção social de forma universal e territorialmente equitativa.

No campo da Política de Assistência Social, além dos rebatimentos das reformas da Administração Pública (que intensificaram estratégias de focalização, seletividade e

descentralização, ampliando as responsabilidades dos municípios na execução das políticas sociais), a cultura da caridade, ainda impregnada por toda a sociedade brasileira, dificulta a compreensão desta política como direito social, mesmo após a publicação da LOAS/1993, da PNAS/2004 e da institucionalização do SUAS. Soma-se a esse cenário a precarização da capacidade estatal de dinamizar processos de planejamento e de organizar a oferta de serviços em consonância com as desigualdades socioespaciais, especialmente no âmbito da proteção social básica, em que se concentram as ações preventivas e continuadas junto às famílias em situação de vulnerabilidade.

Nesse contexto, o CadÚnico (que surgiu em função das transferências de renda duplicadas) tem se mostrado instrumento estratégico da proteção social brasileira, à medida que reúne informações socioeconômicas das famílias de baixa renda, sendo uma ferramenta potente, capaz de subsidiar o planejamento, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas. A gestão descentralizada desse banco de dados exige que os municípios assumam o papel central e passem a ser responsáveis não apenas pela operacionalização do cadastro, mas também pela utilização qualificada de suas informações no planejamento territorial, na vigilância socioassistencial e na organização da oferta de serviços.

No âmbito do SUAS, especialmente na execução do PAIF, o uso das informações territorializadas do CadÚnico apresenta-se como ferramenta potente para a identificação de vulnerabilidades, a priorização de territórios, a organização da busca ativa e o acompanhamento das famílias atendidas pelos CRAS. Contudo, observa-se que, em contextos locais, o CadÚnico permanece subutilizado como instrumento de gestão, sendo acionado majoritariamente como requisito para acesso a benefícios, em detrimento de seu potencial para qualificar o planejamento e a intervenção territorial.

Essa distância entre o potencial informacional do CadÚnico e sua efetiva apropriação pela gestão municipal constitui a principal motivação desta pesquisa. No município de Maringá-PR, marcado por desigualdades socioespaciais e por ampla cobertura cadastral, torna-se o uso do CadÚnico na gestão territorial da proteção social básica necessário e fundamental na oferta do PAIF nos territórios de abrangência dos CRAS.

Diante desse cenário, este Relatório Técnico Conclusivo apresenta os resultados da pesquisa e o produto desenvolvido, com o objetivo apoiar a gestão municipal na utilização do CadÚnico como ferramenta de gestão territorial do PAIF, oferecendo subsídios técnicos para o planejamento das ações e o acompanhamento das famílias, contribuindo para a qualificação da proteção social básica e para a efetivação dos direitos sociais no âmbito local.

## 5.2 DESCRIÇÃO DA PESQUISA E SEUS RESULTADOS

### 5.2.1 Descrição da pesquisa

O trabalho propôs-se a analisar as possibilidades de utilização das informações produzidas pelo CadÚnico como ferramenta estratégica para a gestão da proteção social básica, com foco na qualificação da oferta do **PAIF** nos territórios do município de Maringá. Instituído em 2001 na referida cidade, o CadÚnico consolidou-se como a principal base de informações socioeconômicas da população em situação de vulnerabilidade social, entretanto seu potencial ainda é pouco explorado nas práticas profissionais da gestão local, especialmente no que se refere ao planejamento, à organização das ações e à tomada de decisão orientada pelo território.

Nesta pesquisa, optou-se pela análise dos dados do CadÚnico municipal referentes aos anos de 2023 e 2024 e evidenciaram-se contradições importantes. Embora Maringá apresente IDH elevado (0,808), a pesquisa revela a persistência de desigualdades socioeconômicas e territoriais. Em 2024, aproximadamente 26% da população do município encontravam-se inscritos no CadÚnico, com mais de 52 mil pessoas vivendo com renda *per capita* inferior a meio salário-mínimo, o que indica a presença significativa de famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social, mesmo em uma cidade reconhecida pelo planejamento urbano e pela qualidade de vida.

A pesquisa caracteriza-se como descritiva e adotou a abordagem quantitativa, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental, a partir do uso de dados secundários do CadÚnico. Foram analisadas informações extraídas de ferramentas oficiais, como CECAD, Data Explorer, Observatório e portal do Cadastro Único e RI Social, além dos RELCAD, referentes aos meses de dezembro de 2023 e 2024. O acesso à base municipal ocorreu mediante solicitação formal ao gestor municipal e deliberação do Conselho Municipal de Assistência Social, em conformidade com a legislação vigente e com os princípios da LGPD.

Para a análise, foram selecionadas variáveis relacionadas às condições de vida das famílias, incluindo faixa de renda, cor/raça, idade, sexo, escolaridade, composição familiar, presença de pessoas com deficiência, crianças e idosos, entre outras. Os dados foram organizados em planilhas eletrônicas e analisados por meio de percentuais, tabelas, gráficos e mapeamentos territoriais, permitindo identificar situações de desproteção social e demandas específicas nos territórios de abrangência dos CRAS.

### 5.2.2 Resultados

Os resultados indicam que o CadÚnico constitui ferramenta estratégica para a leitura das desigualdades territoriais, ao possibilitar a identificação de demandas e situações de desproteção que não são plenamente captadas por outros bancos de dados disponíveis para o município. Embora Maringá apresente, de modo geral, indicadores menos críticos, quando comparada às médias estadual e nacional, a análise territorializada revela menor situação de vulnerabilidade de renda e maior em aspectos relacionais que ampliam a complexidade da proteção social como a maior presença de pessoas idosas, mulheres, famílias com membros privados de liberdade, população em situação de rua e outros grupos historicamente vulnerabilizados.

A análise por território evidencia diferentes realidades sociais entre as áreas de abrangência dos CRAS. A cobertura do CadÚnico é significativamente mais elevada nos distritos de Floriano e Iguatemi, no território do CRAS Requião, onde mais de 45% da população e dos domicílios encontram-se cadastrados, indicando maior incidência de vulnerabilidade socioeconômica. Em contrapartida, territórios com grande contingente populacional, como Mandacaru, Morangueira e Santa Felicidade, apresentam percentuais relativos menores de cobertura, contudo concentram os maiores números absolutos de famílias e pessoas cadastradas, revelando desigualdades dentro dos territórios.

O perfil das famílias cadastradas demonstra predominância feminina em todos os territórios, especialmente a partir da vida adulta, evidenciando a centralidade das mulheres na chefia familiar. As mulheres também concentram maiores taxas de desemprego e maior acesso a programas de transferência de renda, configurando sobreposição de desigualdades, agravadas por recortes raciais em determinados territórios, com destaque para Iguatemi, Itaipu, Ney Braga e Requião, onde se observa maior presença de mulheres pardas e pretas.

No que se refere à inserção no mundo do trabalho, os dados revelam um cenário marcado pela precarização, com predominância do desemprego entre a população cadastrada, seguido por vínculos formais e, em menor proporção, inserções informais. O trabalho formal é mais frequente entre jovens adultos, especialmente na faixa etária de 25 a 34 anos, enquanto a população idosa enfrenta maiores dificuldades de inserção laboral. O envelhecimento populacional, associado à maior longevidade feminina, amplia as demandas por proteção social, sobretudo no que diz respeito à segurança de renda e ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

A renda impacta de forma diferenciada os territórios e, em sua maioria, está associada aos níveis de desproteção material. Em áreas como Branca Vieira e Floriano, mais da metade das famílias vive com renda *per capita* de até meio salário-mínimo, com elevada incidência de pobreza. Já em territórios como Mandacaru, Morangueira e Santa Felicidade, embora predominem rendas superiores a esse patamar, permanece um contingente expressivo de famílias em situação de vulnerabilidade, indicando desigualdades entre os territórios.

No que se refere à escolaridade, também se observam disparidades relevantes, com maior concentração de pessoas sem instrução ou com baixa escolaridade nos territórios mais vulneráveis, como Floriano e Iguatemi, em contraste com áreas que apresentam maior proporção de população com ensino superior, como Mandacaru e Morangueira. A análise da composição dos arranjos familiares, especialmente as presenças de famílias unipessoais (Alvorada, Mandacaru e Morangueira) e de famílias numerosas (Ney Braga, Requião e Santa Felicidade) apontam para situações de desproteção material e indícios de desproteção relacional.

De modo geral, os resultados evidenciam a aplicabilidade direta do CadÚnico na gestão municipal da proteção social básica, ao demonstrar seu potencial para subsidiar a tomada de decisão, fortalecer o planejamento territorial e orientar a priorização de ações e a alocação de recursos destinados ao PAIF. Embora as informações territorializadas permitam identificar, predominantemente, situações de desproteção material, é importante destacar que tais condições tendem a potencializar e, em alguns casos, a produzir desproteções de ordem relacional. Nesse sentido, as ações desenvolvidas no âmbito do PAIF assumem centralidade, ao possibilitarem a compreensão das dinâmicas territoriais, o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e a construção de estratégias de enfrentamento das vulnerabilidades sociais identificadas.

Esses achados evidenciam que as vulnerabilidades sociais se expressam de forma multidimensional e territorialmente localizada, reforçando a necessidade de um planejamento que considere as especificidades de cada território. Nesse sentido, a identificação de quais dados possibilitam essa leitura e sua incorporação em um painel territorial possibilitam a transformação da informação em ferramenta estratégica de gestão, contribuindo para a qualificação da oferta do PAIF e para o fortalecimento da vigilância socioassistencial no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

### 5.3 RECOMENDAÇÕES

À luz dos resultados da pesquisa, as recomendações a seguir visam fortalecer o uso qualificado do CadÚnico como instrumento de gestão territorial da proteção social básica e de qualificação da oferta do PAIF no município de Maringá-PR, considerando seus diferentes territórios.

A incorporação sistemática dos dados do CadÚnico por território aos processos de gestão municipal pode se consolidar por meio da elaboração e atualização periódica de diagnósticos e boletins informativos pela Vigilância Socioassistencial. Essa medida visa subsidiar a gestão da SAS no processo de tomada de decisão, na escolha de prioridades e na orientação sobre a alocação de recursos, contribuindo, assim, para o fortalecimento da capacidade da gestão em responder às desigualdades territoriais.

No âmbito da organização da oferta do PAIF, o agrupamento e o alinhamento entre os perfis das famílias cadastradas permitem orientar as ações e atividades coletivas, atendimento/acompanhamentos familiares e intensificar estratégias de busca ativa considerando as vulnerabilidades predominantes em cada território. O uso articulado das informações cadastrais e do conhecimento territorial das equipes possibilita ampliar o acesso aos serviços, reduzir situações de invisibilidade social e qualificar o acompanhamento das famílias.

As ações de formação continuada aos gestores, coordenadores e equipes técnicas, com foco na leitura crítica dos dados, na interpretação territorial das vulnerabilidades e articulação com a oferta PAIF, contribuem para a qualificação dos processos de trabalho e o diálogo com outras políticas públicas. O conhecimento da realidade do território socializado com os trabalhadores sensibiliza a equipe de referência e dá sentido à prática profissional.

Nesse cenário, o Painel Territorial assume papel central como produto técnico desta pesquisa, ao viabilizar a integração, sistematização e visualização das informações do Cadastro Único. Sua utilização contribui para superar o uso meramente cadastral dos dados, promovendo sua incorporação efetiva na gestão do PAIF e na Política de Assistência Social. Embora, em fase de desenvolvimento no âmbito do Projeto Sindemias, o painel já desponta como instrumento estratégico para qualificar o planejamento, reduzir a fragmentação das ações e fortalecer a dimensão territorial do SUAS.

Diante desse contexto, inicialmente serão apresentadas recomendações organizadas por níveis de gestão para o uso contínuo do CadÚnico. Na sequência, como contribuição ao projeto Sindemias, indicam-se as principais variáveis analisadas, nesta pesquisa, que, uma vez

incorporadas ao painel territorial, permite que trabalhadores das equipes PAIF possam ajustar constantemente suas estratégias de enfrentamento das desigualdades territoriais e a efetivação das seguranças socioassistenciais no município. De maneira geral, recomenda-se:

**A) Para os gestores municipais da Política de Assistência Social:**

- fortalecer a Vigilância Socioassistencial e institucionalizar o uso sistemático dos dados territorializados do CadÚnico no planejamento, monitoramento e avaliação da proteção social básica;
- utilizar as informações do CadÚnico para subsidiar a definição de prioridades territoriais, considerando desigualdades territoriais tais com os perfis populacionais específicos (idosos, mulheres chefes de família, população em situação de rua, famílias com membros privados de liberdade) e níveis diferenciados de vulnerabilidade;
- investir na qualificação contínua das equipes, refletindo periodicamente as análises e interpretações dos dados do CadÚnico, com foco na gestão territorial e no planejamento socioassistencial.

**B) Para as direções da proteção social básica:**

- utilizar os dados do CadÚnico para subsidiar a organização da oferta do PAIF, adequando ações, atividades coletivas e estratégias de acompanhamento às especificidades de cada território;
- priorizar territórios e famílias a partir da análise integrada de renda, composição familiar, escolaridade, trabalho, gênero, raça e ciclo de vida, considerando não apenas desproteções materiais, mas também indícios de desproteção relacional;
- utilizar as informações cadastrais para planejar ações específicas voltadas ao envelhecimento populacional, ao papel da mulher na vida familiar e à identificação das barreiras no acesso à renda.

**C) Para as equipes técnicas do PAIF:**

- apropriar-se das informações do CadÚnico como instrumento de apoio ao trabalho social com famílias e territórios, utilizando os dados para qualificar a busca ativa e o planejamento do atendimento/acompanhamento familiar;
- articular as informações cadastrais com o conhecimento cotidiano do território, de modo a identificar situações de vulnerabilidade não imediatamente expressas

pela renda, como isolamento social, fragilização de vínculos e sobrecarga de cuidados, entre outras tantas;

- utilizar os dados do CadÚnico para orientar ações coletivas, grupos e atividades do PAIF, considerando os perfis predominantes das famílias atendidas em cada território.

No próximo tópico, o painel territorial será tratado como instrumento que permite operacionalizar o uso das informações no cotidiano dos serviços. Dessa forma, as equipes do PAIF passam a planejar ações mais aderentes às demandas locais, organizar grupos e atividades conforme o perfil das famílias, priorizando atendimentos com base nos níveis de vulnerabilidade. O painel também subsidia a busca ativa em territórios prioritários e fortalece a articulação com outras políticas públicas, ampliando a capacidade de resposta às necessidades da população, bem como fortalece a articulação intersetorial, especialmente com as políticas de educação, saúde e trabalho e renda.

### **5.3.1 Produção conjunta**

Um dos impactos da crise sanitária foi o crescimento expressivo do número de famílias inscritas no CadÚnico. Entre dezembro de 2020 e dezembro de 2023, o total de registros no município de Maringá passou de 29.624 para 48.722 famílias, representando um aumento de 64,46%. Esse cenário intensificou a desproteção social e evidenciou desafios relevantes para a Política de Assistência Social, especialmente no que se refere à reorganização territorial e à ampliação das demandas nos serviços socioassistenciais.

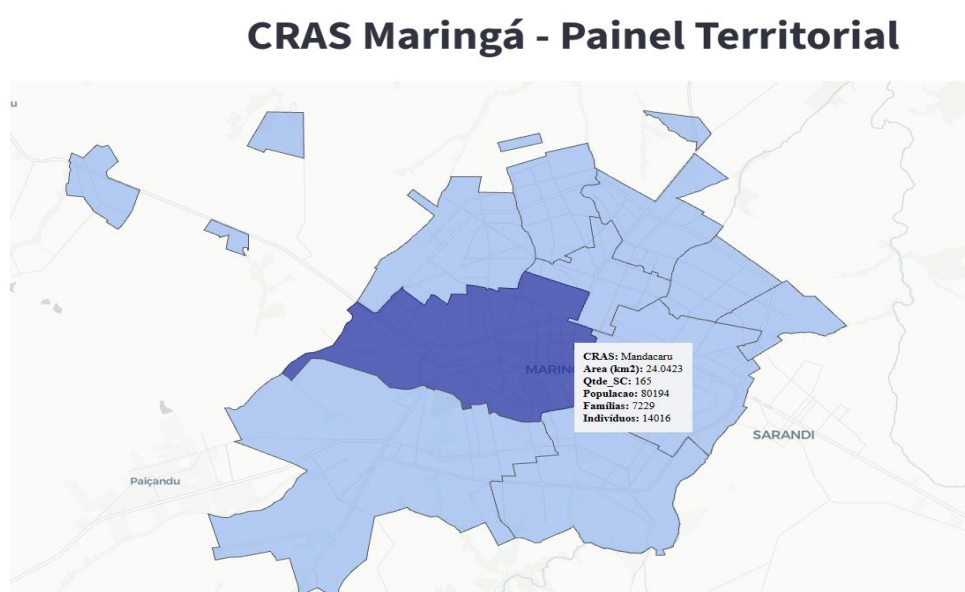
É nesse contexto que se insere o projeto “Sindemias e Informações Geográficas” (2022), coordenado pelo professor Oséias da Silva Martinucci, da Universidade Estadual de Maringá – UEM, com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. Desenvolvido de forma intersetorial, com a participação das Secretarias Municipais de Assistência Social e de Saúde, o projeto tem como objetivo a produção de informações estratégicas a partir da leitura integrada do território.

Diante da necessidade de ampliação de oferta dos serviços socioassistenciais, tornou-se indispensável o aprimoramento do mapeamento territorial do município. Embora essa prática já ocorresse de forma pontual, a crise sanitária evidenciou a necessidade de produção de informações territoriais com atualização periódica. Nesse contexto, os dados do Cadastro Único consolidaram-se como a principal fonte para o desenvolvimento do Projeto Sindemias,

o que possibilitou a aproximação desta pesquisadora acadêmica com a iniciativa ainda antes de seu ingresso no programa de mestrado.

Em fevereiro de 2024, foram apresentados os primeiros resultados do mapeamento territorial, materializados por meio de mapas que possibilitaram o (re)conhecimento dos territórios a partir da distribuição geográfica das famílias referenciadas aos CRAS. Como desdobramento, encontra-se em desenvolvimento o Painel Territorial, uma ferramenta interativa que possibilita a visualização de dados por território e proteção social.

Figura 2 – CRAS Maringá – Painel Territorial



Fonte: Disponível em: [crisp-dm-traducao-xrbwpt3che2m6stryau5uu.streamlit.app](https://crisp-dm-traducao-xrbwpt3che2m6stryau5uu.streamlit.app). Acesso em: 15 fev. 2026.

Esta pesquisa de mestrado evidencia, entretanto, a dificuldade de incorporação sistemática das informações do Cadastro Único às práticas cotidianas dos trabalhadores do SUAS. Embora haja ampla disponibilidade de dados, seu uso na organização da oferta do PAIF ainda se dá de forma pouco institucionalizada. Nesse sentido, a incorporação sistemática dessas informações ao painel territorial — com atualização trimestral — possibilita leitura contínua dos territórios, além de viabilizar a extração de listagens por área de abrangência e por variáveis selecionadas por esta pesquisa.

A proposta desta pesquisa contribui diretamente para o aprimoramento do painel ao sugerir a inclusão de variáveis estratégicas como faixa de renda, faixa etária, composição familiar, escolaridade, inserção no mundo do trabalho, data da última atualização cadastral, condição de beneficiária de programas de transferência de renda (PBF e BPC), endereço e contato das famílias. A integração desses dados, atualizados periodicamente, permite uma

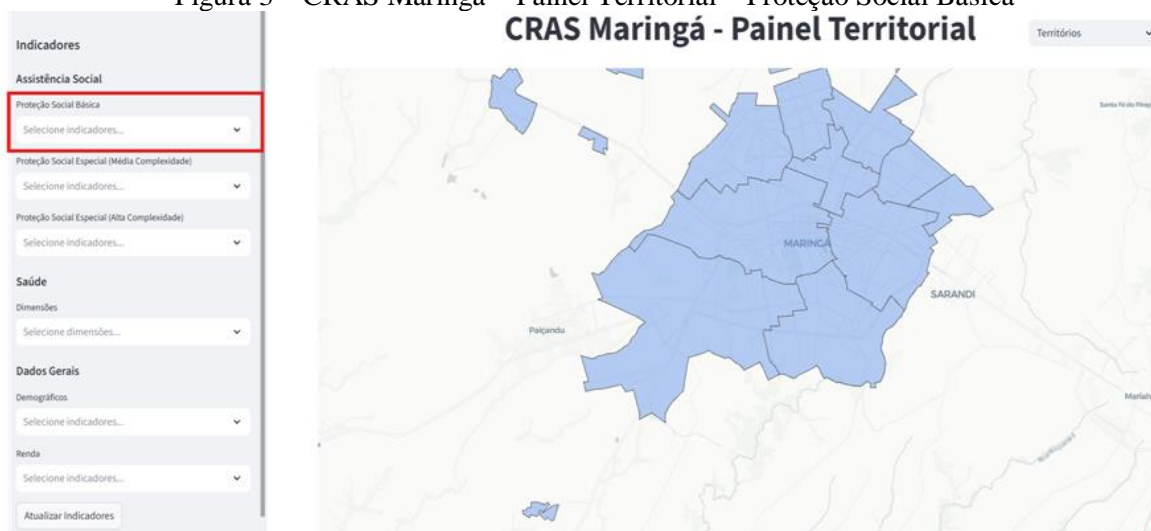
análise qualificada das vulnerabilidades nos territórios de abrangência dos CRAS, favorecendo a identificação de demandas e o agrupamento de situações semelhantes. Isso possibilita maior precisão na organização das ações do PAIF como busca ativa, acolhida, oficinas e ações comunitárias.

O fluxo de utilização dessas informações pelas equipes do PAIF passa a se estruturar de forma integrada, iniciando-se na extração dos dados do Cadastro Único, seguida de sua sistematização e alimentação periódica no painel territorial, vinculado ao Projeto Sindemias. Para além da visualização de mapas e indicadores, o painel passa a incorporar listagens nominais de famílias por território e bairro, organizadas em relatórios em formato PDF, com acesso restrito. Essa estratégia transforma dados administrativos em informações operacionais, capazes de subsidiar o planejamento, a gestão e a execução das ações, fortalecendo a gestão territorial da proteção social básica.

As informações das demais proteções sociais serão organizadas pelo projeto de pesquisa Sindemias. O acesso ao painel será feito por meio do link [crisp-dm-traducao-xrbwpt3che2m6stryau5uu.streamlit.app](https://crisp-dm-traducao-xrbwpt3che2m6stryau5uu.streamlit.app). Na tela inicial – CRAS Maringá – Painel Territorial, no canto superior esquerdo ao acionar o símbolo >> Indicadores – Proteção Social Básica.

A seguir, apresenta-se o estado visual do painel.

Figura 3 – CRAS Maringá – Painel Territorial – Proteção Social Básica



Fonte: Disponível em: [crisp-dm-traducao-xrbwpt3che2m6stryau5uu.streamlit.app](https://crisp-dm-traducao-xrbwpt3che2m6stryau5uu.streamlit.app). Acesso em: 15 fev. 2026.

Embora tecnicamente simples, sua utilização sistemática configura-se como instrumento estratégico para qualificar a oferta de serviços, orientar a priorização de ações e subsidiar a tomada de decisão na gestão territorial, contribuindo para o enfrentamento das desigualdades. Ao fortalecer a vigilância socioassistencial, o painel amplia a compreensão das

dinâmicas territoriais e aproxima os profissionais das demandas concretas da população. Assim, consolida-se como ferramenta essencial para a gestão da proteção social básica, com potencial de replicação em outros municípios.

Por fim, este produto técnico, a partir de suas recomendações, caracteriza-se como uma produção de médio teor inovativo, com potencial de replicação em outros municípios. Reafirma-se, assim, o compromisso do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Maringá com a produção de conhecimento aplicado e socialmente relevante, contribuindo para o fortalecimento da Proteção Social Básica no âmbito do SUAS.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta trajetória de estudo teve como propósito analisar as possibilidades de utilização do CadÚnico como instrumento estratégico de gestão da Política de Assistência Social, com ênfase no PAIF, em Maringá-PR. Partiu-se do pressuposto de que, ao reunir informações sobre as famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica, o CadÚnico oferece potencialmente subsídio para o planejamento e intervenções no território, contribuindo para a integração entre as funções de gestão territorial e da oferta do PAIF; o conhecimento produzido dessa forma qualifica a oferta da proteção social no SUAS.

No percurso da pesquisa, discutiram-se a evolução do campo das políticas públicas e as transformações no papel do Estado, destacou-se que a política social brasileira, embora consagrada como direito na Constituição Federal de 1988, tem sido tensionada por modelos econômicos de austeridade e focalização (Brasil, 1988). Para além da histórica cultura da caridade que atravessa a trajetória da Política de Assistência Social Brasileira, ora subalternizando o público usuário, ora reduzindo a atuação dos profissionais à visão de “almas boas”, para melhor compreender as configurações da política, foi necessário construir um arcabouço teórico a partir da análise da LOAS/1993, da PNAS/2004 e da consolidação do SUAS (Brasil, 1993, 2004b).

A pesquisa também tratou das discussões conceituais sobre território, refletindo sobre a sua importância na compreensão do papel do CadÚnico na perspectiva da oferta do PAIF. Autores como Raffestin (1993) e Santos (1996, 1999, 2006) ressaltam que o território não deve ser visto apenas como espaço físico ou administrativo, mas como espaço relacional, permeado por vínculos sociais, culturais e históricos. O conceito de território usado por Santos (1999) foi fundamental para compreender como o acesso às políticas sociais deve considerar não apenas as fragilidades (desigualdades), mas também as potencialidades e redes locais. Da mesma forma, a noção de rugosidades de Santos (2006) revelou que as marcas históricas do espaço influenciam diretamente as condições de vida e a forma como os serviços chegam – ou não – à população.

Na sequência, tratou-se do percurso histórico do CadÚnico, criado em 2001, com o objetivo de unificar registros administrativos até então dispersos nas diversas entre diferentes políticas sociais. Desde então, sucessivas regulamentações buscaram garantir maior confiabilidade dos dados, promover padronização dos procedimentos e fortalecer sua capacidade de gestão. No entanto, tais avanços coexistem com contradições que, por vezes, podem dificultar a garantia de direitos. De toda forma, a trajetória do CadÚnico, marcada por

avanços e retrocessos, culminou na sua incorporação à LOAS, em 2021, reconhecendo-o como instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias no âmbito SUAS, no entanto o instrumento não é consenso entre os trabalhadores desse sistema. Há os que consideram o risco de sua redução a um mecanismo de controle e suscetível a pressões de um modelo de gestão orientado pela austeridade fiscal.

Nesse sentido, a Política de Assistência Social tem no território não apenas um ponto de chegada, mas também um ponto de partida para o planejamento, o monitoramento e a avaliação de suas ações (Dal Bello; Godoi; Bernardino, 2023). Compreendido como espaço vivo, de disputas e de pertencimento, o território influencia diretamente a metodologia de trabalho do SUAS e do PAIF. Nessa seara, o uso do CadÚnico possibilita o acesso a dados atualizados e a múltiplas variáveis, que podem produzir informações valiosas sobre as condições de vida das famílias, permitindo orientar a oferta do PAIF em consonância com as demandas territoriais. No entanto, sua utilização de modo isolado revela limites importantes, pois o instrumento, ainda que dotado de regras e desenho institucional bem definidos, **desconsidera dimensões relacionais e comunitárias da vida social**, o que pode **invisibilizar demandas e vulnerabilidades** que só se manifestam nas **relações concretas vividas nos territórios**.

As desproteções relacionais emergem das fragilidades dos vínculos familiares, comunitários vivenciadas no território, e sua compreensão é possível somente a partir da interação e diálogo das equipes PAIF com a família e a comunidade. Nesse sentido, o território não pode ser compreendido apenas a partir das informações do CadÚnico, pois o território vivido envolve dimensões simbólicas, relacionais e comunitárias que escapam à mensuração estatística. É, portanto, fundamental articular os dados quantitativos às vivências cotidianas das famílias, de modo a apreender tanto as informações numéricas locais quanto as situações de desproteção relacional. Assim, a dimensão relacional e os dados estatísticos são elementos complementares e indispensáveis à execução do PAIF e contribuem para que os resultados esperados sejam alcançados, conforme orienta a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2009d).

Na análise dos dados do CadÚnico, comparando-se os contextos do Brasil, Paraná e Maringá, evidenciam-se diferenças significativas na cobertura e na proporção de famílias em situação de pobreza, com 67%, 54% e 43%, respectivamente. Embora a realidade municipal apresente menor proporção, ela assume contornos particulares, intensificados pelo contraste entre a imagem de “cidade planejada e verde” e a existência de uma “Maringá invisível” marcada por desigualdades. De modo geral, as desproteções se expressam coletivamente,

fruto da contradição imposta pela lógica capitalista, e, nesse sentido, a legislação orienta que “as ações de trabalho social devem ser preferencialmente de caráter coletivo [...]” (Brasil, 2024c, p. 44). Superar as desigualdades e romper com a lógica que individualiza e responsabiliza as famílias por sua vulnerabilidade exige reposicionar o debate no campo coletivo. Nesse processo, o CadÚnico pode desempenhar papel estratégico, ao identificar coletivos em situação de vulnerabilidade e contribuir para o fortalecimento das estratégias de proteção social subsidiando a atuação do PAIF.

Entre os dados do CadÚnico, em Maringá, percebe-se que há coexistência de territórios com altas taxas de cobertura de famílias inscritas, como Iguatemi, Floriano e Requião, e outros de baixa cobertura relativa, como Mandacaru, Morangueira e Santa Felicidade, o que não significa a inexistência de situações de vulnerabilidade, uma vez que eles concentram os maiores volumes absolutos de famílias e indivíduos cadastrados. Esse contraste evidencia que a vulnerabilidade social em Maringá se manifesta tanto em áreas de maior densidade populacional quanto em distritos periféricos e de menor porte, exigindo respostas diferenciadas da gestão municipal. Nos territórios mais populosos, o desafio está em organizar recursos para atender à complexidade e diversidade de perfis familiares; já em regiões com menor contingente, a prioridade recai sobre o enfrentamento da pobreza e da baixa escolaridade.

Na análise dos territórios de abrangência dos CRAS de Maringá, em todos os territórios, predominam famílias com ensino fundamental ou médio, o que pode impactar no acesso ao emprego formal. Iguatemi e Requião concentram mais famílias sem instrução, enquanto Mandacaru apresenta o maior percentual com ensino superior. Quanto à inclusão no mundo do trabalho, esta se mostra fragilizada em praticamente todos os territórios. A informalidade e o desemprego são predominantes, com taxas superiores a 50% entre pessoas de 15 a 64 anos. As mulheres representam a maioria entre as desempregadas. Os melhores índices de emprego com carteira assinada aparecem nos territórios de **Itaipu** e **Santa Felicidade**, enquanto **Alvorada** e **Branca Vieira** concentram os piores indicadores.

Em se tratando do recorte da renda *per capita*, aponta-se que os CRAS Alvorada, Branca Vieira, Floriano, Requião e Santa Clara concentram as piores condições socioeconômicas, com maior proporção de famílias com renda até R\$ 218,00 *per capita* e alta presença de beneficiários do Programa Bolsa Família. Já os territórios de Mandacaru e Morangueira apresentam melhores indicadores de renda e escolaridade, ainda que persistam desafios quanto à inclusão no mundo do trabalho. Em relação à composição familiar, Mandacaru e Floriano apresentam elevada proporção de domicílios unipessoais, enquanto

Requião se destaca pela presença de famílias extensas. A população entre 25 e 34 anos predomina na maioria dos territórios, embora haja também forte presença de crianças e adolescentes entre sete e 15 anos em bairros como **Ney Braga, Santa Clara e São Judas Tadeu**.

**No contexto da Política de Assistência Social, a proteção social básica dedica se** “à população que vive em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos-relacionais [...]” (Brasil, 2004b, p. 92). O mesmo documento define outra função importante e complementar no âmbito do SUAS, está-se falando da Vigilância Social, cujo propósito é compreender o cotidiano da vida dos usuários da política, por meio da produção e sistematização de informações territoriais das situações de vulnerabilidades vivenciadas pelas famílias. Juntas, essas duas funções permitem execução mais assertiva da proteção social, contribuindo no planejamento e na organização das ofertas de proteção, evitando sobreposições ou ausência de ofertas de proteção nos territórios.

Em última análise, o CadÚnico, ao reunir informações detalhadas sobre a composição familiar, renda, moradia, escolaridade, inserção no trabalho, entre outras, caracteriza demandas das famílias e oferece uma base estratégica para a **vigilância socioassistencial**. Considera-se que a vigilância socioassistencial não é função exclusiva de um setor ou equipe específica, mas deve estar presente na gestão e na execução dos serviços, inclusive dos CRAS. No mesmo raciocínio, o estudo contribui ao indicar que o CadÚnico pode e deve ser utilizado pelos trabalhadores do PAIF, uma vez que as desproteções são materiais e relacionais. O encontro dos dois aspectos exige um movimento reflexivo, uma vez que as vivências territoriais permitem captar as desproteções, momento em que os dados do CadÚnico deixam de ser apenas registros administrativos e passam a integrar as estratégias de proteção social no âmbito SUAS.

As informações provenientes do CadÚnico podem ser utilizadas na oferta de proteção social básica, especialmente no PAIF, na identificação do perfil socioeconômico, composição das famílias, faixa etária, entre outros elementos que favorecem o acolhimento mais assertivo, personalizado e contextualizado ao território. Ainda possibilita selecionar famílias com características semelhantes, como presença de crianças, adolescentes, idosos ou pessoas com deficiência, contribuindo para o processo de coletivização da demanda, bem como favorece o planejamento temático das oficinas e o desenvolvimento de ações voltadas a grupos específicos, ainda que não capture as vivências do território.

A territorialização dos dados do CadÚnico possibilita mapear concentrações de famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica que podem também ser agregadas por características de moradia, subsidiando a formulação de ações comunitárias alinhadas às necessidades locais e promovendo intervenções mais integradas e coletivas. Esse banco de dados também fornece informações atualizadas sobre renda, escolaridade, inserção no trabalho e acesso a benefícios, servindo como insumo fundamental para a elaboração e o acompanhamento dos Planos de Acompanhamento Familiar.

Em termos de gestão, ao disponibilizar dados socioeconômicos das famílias, que podem ser cruzados e territorializados por bairros, ruas e áreas de abrangência, o CadÚnico permite conhecer com maior precisão a demanda dos territórios. Essas informações podem subsidiar o monitoramento, a avaliação e o redirecionamento das ações, além de orientar a alocação adequada de recursos humanos. O CadÚnico também possibilita análises comparativas entre as áreas de abrangência dos CRAS, contribuindo para a gestão da proteção social. Outro ponto importante é seu papel na busca ativa, ao permitir identificar e localizar as famílias em situação de vulnerabilidade. Assim, o CadÚnico fortalece a gestão territorial e qualifica a oferta de serviços do PAIF, em sintonia com as necessidades reais das famílias.

Os resultados desta pesquisa dialogam diretamente com o contexto atual, marcado pela realização das Conferências Municipais, Estaduais e Nacional de Assistência Social, que em 2025 têm como marco os 20 anos de consolidação do SUAS. Esse é um momento de balanço e reflexão sobre sua trajetória, de reafirmação do sistema como instrumento essencial de combate às desigualdades e de garantia da proteção social. Paralelamente, o CadÚnico completa quatro anos de incorporação formal ao SUAS e 24 anos de existência, o que representa um período ainda recente para a consolidação de uma dinâmica de trabalho que promova a apropriação crítica do instrumento pelos trabalhadores, fortalecendo suas dimensões coletiva e territorial. Trata-se, portanto, de um processo em construção, permeado por desafios conceituais e operacionais, que exige avançar na articulação entre fragilidades e potencialidades vividas nos territórios.

Não se pode esquecer que a proteção social, enquanto direito assegurado pela Política de Assistência Social, possui sólido respaldo jurídico, mas enfrenta limites concretos de execução, marcados pela insuficiência de recursos financeiros e humanos. O desenho institucional da política, ao priorizar o atendimento de situações de maior vulnerabilidade e risco, revela as contradições de um sistema de proteção social que atua em um contexto orientado pela lógica do capital, no qual os direitos sociais muitas vezes se subordinam às exigências econômicas. Assim, compreender o SUAS, em especial, o trabalho desenvolvido

nos CRAS e no âmbito do PAIF, implica reconhecer a necessidade de superar práticas conservadoras e individualizadas ainda presentes, avançando em direção a uma atuação coletiva, construída em diálogo com as famílias e com o território, de modo a fortalecer sua capacidade protetiva e o enfrentamento das situações de vulnerabilidade.

Por fim, reafirma-se que o SUAS deve ter suas ações orientadas pela realidade concreta das famílias em seus territórios de vivência, reconhecendo as expressões de desigualdades relacional e socioeconômica. Para enfrentar tais desafios, é necessário superar práticas ainda marcadas por perspectivas conservadoras e avançar na consolidação de uma proteção social pública, preventiva e proativa. Isso implica ir além da simples oferta de benefícios: é necessário conhecer a demanda, na perspectiva de realizar entregas que dialoguem com as famílias e, de fato, lhes permitam ampliar sua capacidade protetiva. Assim, na perspectiva do SUAS, pouco importa se a desproteção é material ou relacional – trata-se apenas de uma divisão didática. O fato é que não se pode esquecer que as famílias que vivem em contextos de desigualdade têm o direito de ser protegidas, de acordo com as seguranças sociais afiançadas pela PNAS/2004.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; RODRIGUES, Rayane Vieira; MILANELLO, Thaís Raquel Schwarzberg; MELO, Yasmim Marques de. Ascensão e crise do Sistema de Assistência Social (SUAS) no federalismo brasileiro. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 26, n. 2, p. 243-254, maio/ago. 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/FpmsXFq8b7PVr5t9WdB9S4K/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 abr. 2025.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no estudo sobre avaliação. *In*: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 29-39.
- BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; MENDONÇA, Rosane Silva Pinto de. Sobre as utilidades do Cadastro Único. *In*: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia. **Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2010. p. 181-211.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.
- BEHRING, Elaine Rossetti. Notas para um balanço crítico do SUAS: a título de prefácio. **Em Foco**, Rio de Janeiro, n. 5, p. 7-13, mar. 2009a. Disponível em: <https://www.cressrj.org.br/wp-content/uploads/2020/05/em-foco-assistencia-social.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2025.
- BEHRING, Elaine Rossetti. Política social no contexto da crise capitalista. *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS); ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (ABEPSS). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, DF: CFESS/ ABEPSS, 2009b. p. 69-86.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivonete. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BELLO, Luiz. Censo 2022: proporção da população com nível superior completo aumenta de 6,8% em 2000 para 18,4% em 2022. **Agência IBGE Notícias**, Rio de Janeiro, 26 fev. 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/42742-censo-2022-proporcao-da-populacao-com-nivel-superior-completo-aumenta-de-6-8-em-2000-para-18-4-em-2022>. Acesso em: 18 jan. 2026.
- BOSCHETTI, Ivonete (org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- BOSCHETTI, Ivonete. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 1 jun. 2025.
- BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 18.055, 20 set. 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm). Acesso em: 11 maio 2025.
- BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 18.739, 8

dez. 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm). Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001. Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. Brasília: Distrito Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 68, 25 jul. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3877.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3877.htm). Acesso em: 11 maio 2025.

BRASIL. Portaria MDC nº 773, de 5 de maio de 2002. Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios e estados ao Programa Auxílio Brasil e ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, à designação dos coordenadores municipais e estaduais do Programa e do Cadastro Único, e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 6 maio 2002. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mc-n-773-de-5-de-maio-de-2022-398319845>. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 12 jan. 2004a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm). Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 28 out. 2004b. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia\\_social/resolucoes/2004/Resolucao%20CNAS%20no%20145-%20de%2015%20de%20outubro%20de%202004.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2004/Resolucao%20CNAS%20no%20145-%20de%2015%20de%20outubro%20de%202004.pdf). Acesso em: 7 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 246, de 17 de fevereiro de 2005. Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 18 fev. 2005a. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa\\_familia/\\_doc/portarias/2005/Portaria%20GM%20MDS%20246%2020-5-05.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/_doc/portarias/2005/Portaria%20GM%20MDS%20246%2020-5-05.pdf). Acesso em: 27 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 25 jul. 2005b. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=102523>. Acesso em: 22 abr. 2025.

BRASIL. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 3, Brasília, DF, 27 jun. 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm). Acesso em: 11 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **CapacitaSUAS**: SUAS – configurando os eixos de mudança. Brasília, DF: MDS, 2008. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/028.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2026.

BRASIL. Comissão Intergestores Tripartite. Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009. Dispõe sobre os procedimentos para a gestão integrada dos serviços, benefícios socioassistenciais e transferências de renda para o atendimento de indivíduos e de famílias

beneficiárias do PBF, PETI, BPC e benefícios eventuais, no âmbito do SUAS. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 12 set. 2009a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=81&data=15/10/2009&captchafield=first>. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS, UNESCO, 2009b. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/livros/concecao\\_gestao\\_protecaosocial.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/livros/concecao_gestao_protecaosocial.pdf). Acesso em: 11 fev. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas sobre o CRAS**: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Brasília, DF: MDS, 2009c. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/cadernos/orientacoes\\_Cras.pdf?utm\\_source](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cadernos/orientacoes_Cras.pdf?utm_source). Acesso em: 11 fev. 2026.

BRASIL. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 25 nov. 2009d. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao\\_cnas\\_n109\\_%202009.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_cnas_n109_%202009.pdf). Acesso em: 11 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº. 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 7 jul. 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm). Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 15 dez. 2012a. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS\\_2012.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf). Acesso em: 3 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas sobre o PAIF**: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. Brasília, DF: MDS, 2012b. v. 1. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Orientacoes\\_PAIF\\_2.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_PAIF_2.pdf). Acesso em: 14 fev. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas sobre o PAIF**: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. Brasília, DF: MDS, 2012c. v. 2. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Orientacoes\\_PAIF\\_2.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_PAIF_2.pdf). Acesso em: 14 fev. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 94, de 4 de setembro de 2013. Dispõe sobre o processo de averiguação das informações cadastrais do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 set. 2013. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa\\_familia/portarias/2013/portaria\\_94\\_2013\\_averiguacao\\_cadastral.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/portarias/2013/portaria_94_2013_averiguacao_cadastral.pdf). Acesso em: 17 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Reimpressão. Brasília, DF: MDS, 2014. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf). Acesso em: 22 fev. 2026.

BRASIL. Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016. Institui o Programa Criança Feliz. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 6 out. 2016a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8869.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8869.htm). Acesso em: 4 maio 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 16 dez. 2016b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 6, de 31 de julho de 2019. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 31 jul. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459>. Acesso em: 5 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 2 abr. 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm). Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 30 dez. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114284.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114284.htm). Acesso em: 8 maio 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022. Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 5, 30 mar. 2022a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/d11016.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11016.htm). Acesso em: 18 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Manual do Entrevistador**. 5. ed. rev. Brasília, DF: MDS, 2022b. Disponível em: <https://ead.mds.gov.br/system/file/get/735300xjwf5bld578gd9/Manual%20do%20Entrevistador%205ed%20-%20Livro%20Consolidado%20-%201008.pdf>. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. Portaria MC nº 810, de 14 de setembro de 2022. Define procedimentos para a gestão, operacionalização, cessão e utilização dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 4, 15 set. 2022c. Disponível em: [https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2\\_Acoes\\_e\\_Programas/Cadastro\\_Unico/Legislacao/Portaria\\_N\\_810\\_texto\\_consolidado\\_maio\\_2024.pdf](https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Cadastro_Unico/Legislacao/Portaria_N_810_texto_consolidado_maio_2024.pdf). Acesso em: 24 maio 2025. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Portaria nº 871, de 29 de março de 2023. Regulamenta as ações do Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da

Assistência Social, instituído e aprovado por meio da Resolução MDS/CIT nº 01, de 07 de fevereiro de 2023, da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Resolução MDS/CNAS nº 96, de 15 de fevereiro de 2023, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 30, 1 abr. 2023a. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2023/03/portaria-871-28-fev-2023.pdf>. Acesso em: 4 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Portaria MDS nº 897, de 7 de julho de 2023. Estabelece normas e procedimentos para a gestão dos benefícios previstos nos incisos I a V do § 1º do art. 7º da Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, os procedimentos operacionais necessários ao ingresso de famílias, e a revisão de elegibilidade e cadastral dos beneficiários. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jul. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portaria/portaria-mds-no-897-de-07-de-julho-de-2023>. Acesso em: 22 fev. 2026.

BRASIL. Resolução nº 6, de 31 de outubro de 2023. Dispõe sobre os parâmetros de funcionamento do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal na rede socioassistencial do SUAS. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 3 nov. 2023c. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/visualizar.php?codigo=6637>. Acesso em: 4 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cerca de 76% dos empregos gerados no primeiro semestre foram para inscritos no CadÚnico**. Brasília, DF: MDS, 12 ago. 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/cerca-de-76-dos-empregos-gerados-no-primeiro-semester-foram-para-inscritos-do-cadunico>. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Novas Comunidades Quilombolas incluídas no Sistema do Cadastro Único. **Informe Cadastro Único**, Brasília, DF, n. 49, 14 ago. 2024b. Disponível em: [https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2\\_Acoes\\_e\\_Programas/Cadastro\\_Unico/Informes/2024/Informe\\_Cadastro\\_Unico\\_N\\_49.pdf](https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Cadastro_Unico/Informes/2024/Informe_Cadastro_Unico_N_49.pdf). Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate a Fome. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Trabalho social com famílias e territórios no PAIF**: trilha para o contexto das condicionalidades do Programa Bolsa Família, volume único. Brasília, DF: MDS; UNICEF, 2024c. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2024/12/Diagramacao-Digital.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Sistema Único de Assistência Social. **UNICEF Cadastro Único**: como ativo estratégico para o vínculo entre políticas públicas e o cidadão. Brasília, DF: MDS; UNICEF, 2024d (Observatório do Cadastro Único: Caderno Temático; 1). Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/estudo\\_pesquisa/estudo\\_pesquisa\\_302.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/estudo_pesquisa/estudo_pesquisa_302.pdf). Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Portaria MDS nº 1.030, de 7 de novembro de 2024. Institui os instrumentos e procedimentos necessários à adesão dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 15, 8 nov. 2024e. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mds-n-1.030-de-7-de-novembro-de-2024-595052127>. Acesso em: 30 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Lançamento do Novo Cadastro Único e da exposição “Portas Abertas para Direitos – Incluir, Cuidar e Proteger”. **Informe Cadastro Único nº 61**, Brasília, DF, 17 fev. 2025. Disponível em:

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/MDS/2\\_Acoes\\_e\\_Programas/Cadastro\\_Unico/Informes/2025/Informe\\_Cadastro\\_Unico\\_N\\_61.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Cadastro_Unico/Informes/2025/Informe_Cadastro_Unico_N_61.pdf). Acesso em: 7 fev. 2026.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma da administração pública. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996. p. 269-294.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997 (Cadernos MARE da Reforma do Estado).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, Estado social e reforma gerencial. **ERA**, São Paulo, v. 50, n. 2, p. 112-116, jan./mar. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/gfRLmWnLrxgkj6ChFJrZ53s/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 mar. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **RSP – Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 47, n. 120, p. 7-40, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>. Acesso em: 5 maio 2025.

BRITO, Ana Aparecida de. **Programa Bolsa Família**: refletindo o processo avaliativo desta política social no município de Maringá-PR (2003 a 2005). 2006. 179 f. Monografia (Especialização em Políticas Sociais: Infância e Adolescência) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2006.

CAMPOS, Daniel de Souza. O Cadastro Único na pandemia do coronavírus: panorama da (des)proteção social. *In*: MOREIRA, Elaine; GOUVEIRA, Rachel; GARCIA, Joana; ACOSTA, Luis; BOTELHO, Marcos; RODRIGUES, Mavi; KREZINGER, Miriam; BRETTAS, Tatiane (org.). **Em tempos de pandemia**: propostas para defesa da vida e de direitos sociais. Rio de Janeiro: UFRJ; Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Escola de Serviço Social, 2000. p. 68-74.

CARDOSO, Nelson. As políticas públicas comparadas na América Latina: uma análise do campo a partir de revistas científicas da região. **Campos Neutrais – Revista Latino-Americana de Relações Internacionais**, Rio Grande, v. 4, n. 3, p. 60-88, set./dez. 2023. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/cn/article/view/15196>. Acesso em: 26 mar. 2025.

CARVALHO, Joubert de. Maringá. Intérprete: Francisco Alves. *In*: FRANCISCO ALVES. **Grandes sucessos**. Rio de Janeiro: Odeon, 1932. 1 disco sonoro.

CHAVES, Jêniffer Carla de Paula Nóbrega. **A identificação de público-alvo para as políticas públicas de combate à pobreza**: o caso do Cadastro Único e seu uso pelas coalizões de defesa. 2021. 272 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2021. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/42559/1/2021\\_JenifferCarladePaulaN%C3%B3bregaChaves.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/42559/1/2021_JenifferCarladePaulaN%C3%B3bregaChaves.pdf). Acesso em: 22 fev. 2026.

COLIN, Denise Ratmann Arruda; CRUZ, José Ferreira da; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida (org.). **20 anos a Lei Orgânica de Assistente Social**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013 (Coletânea de Artigos).

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil: espaços públicos e a construção democrática no Brasil: possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-302.

DAL BELLO, Marília Gonçalves; GODOI, Sueli; BERNARDINO, Virgílio Manuel Pereira (org.). **Território e gestão de políticas públicas**: contribuições ao debate. São Carlos: Pedro & João Editores, 2023.

DIREITO, Denise do Carmo; KOGA, Natália Massaco; LICIOE, Elaine Cristina; CHAVES, Jeniffer Carla de Paula N. O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais. **Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)**, Brasília, DF: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, n. 216, p. 1-24, 2016. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/15864/3/pt-br\\_OP327PT\\_O\\_Cadastro\\_Unico\\_como\\_instrumento\\_de\\_articulacao\\_de\\_politicas\\_sociais.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/15864/3/pt-br_OP327PT_O_Cadastro_Unico_como_instrumento_de_articulacao_de_politicas_sociais.pdf). Acesso em: 10 maio 2025.

DRAIBE, Sonia Miriam. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Caderno do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas**, Campinas: UNICAMP, n. 8, p. 15-47, 1993. Disponível em: <https://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/down.php?down=108804>. Acesso em: 4 fev. 2026.

FARIAS, Luciana de; DIAS, Rafael de Brito. O Cadastro Único: a consolidação de uma infraestrutura para programas sociais. **Revista Teoria & Pesquisa**, São Carlos, v. 27, n. 1, 2018, p. 22-47, 2018. Disponível em: <https://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/647/394>. Acesso em: 22 maio 2025.

GARCIA, Tatiane Boisa; CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza. Memórias ignoradas: o início de Maringá sob a ótica da habitação popular. **Antíteses**, Londrina, v. 12, n. 24, p. 204-235, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses/article/view/36282/26830>. Acesso em: 22 fev. 2026.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUIMARÃES, Polyana Aparecida dos Santos. Acesso à cidade: território e políticas sociais em perspectiva. **Serviço Social & Realidade**, Franca, v. 23, n. 2, p. 31-40, 2014. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/SSR/article/view/2476/2184>. Acesso em: 10 abr. 2025.

IAMAMOTO, Marilda Villela. O Serviço Social na cena contemporânea. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS); ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (ABEPSS). **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, DF: CFESS/ ABEPSS, 2009. p. 1-45.

IASI, Mauro Luis. A PEC 241 e o Estado. **Blog Boitempo**, São Paulo, 17 out. 2016. Disponível in: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/10/17/a-pec-241-e-o-estado/>. Acesso em: 4 abr. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **SIDRA: Sistema IBGE de Recuperação Automática**: Censo Demográfico 2022: população residente e domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/home/cnt/brasil>. Acesso em: 25 jan. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação e municípios com data de referência em 1º de julho de 2024**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024a. Disponível em: <https://ftp.i>

bge.gov.br/Estimativas\_de\_Populacao/Estimativas\_2024/POP2024\_20241230.pdf. Acesso em: 2 mar. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024b. Disponível em: [https://censo2024.ibge.gov.br/panorama/mapas.html?ema=numero\\_de\\_domicilios&recorte=N6](https://censo2024.ibge.gov.br/panorama/mapas.html?ema=numero_de_domicilios&recorte=N6). Acesso em: 11 maio 2025.

KOGA, Dirce, **Medida de cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

KOGA, Dirce. Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 16, n. 1, p. 30-42, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/17972/14622>. Acesso em: 4 maio 2025.

KOGA, Dirce. **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: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social; Departamento de Proteção Social Básica, 2015. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/produto%20%20-%20Dirce%20-territorios.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2026.

KOGA, Dirce. A proteção social no território entre o texto e o contexto. **Revista Unitalo em Pesquisa**, São Paulo, v. 6, n. 2, abr. 2016. Disponível em: <https://www.italo.com.br/portal/cep/esq/revista%20eletr%C3%B4nica.html>. Acesso em: 22 maio 2025.

KOGA, Dirce; DINIZ, Rodrigo. Passagens e abordagens pela cidade: entre territórios e territorialidades. In: PAZ, Rosangela Dias Carbajal. **Trabalho social, territórios e moradia**: a construção do direito à cidade. São Paulo: Veras Editora, 2018. p. 81-98.

LOTTA, Gabriela; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **BIB**, São Paulo, n. 83, p. 21-42, fev. 2018. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/426/407>. Acesso em: 4 jun. 2025.

MACROPLAN ANALYTICS. **Desafios da Gestão Municipal 2024**. Rio de Janeiro: Macroplan, 31 out. 2024. Disponível em: <https://www.macroplan.com.br/p/desafios-da-gestao-municipal-2024/>. Acesso em: 4 fev. 2026.

MANHÃES, Fabianne; SANTOS, Diogo Quaresma dos. Participação popular em políticas públicas no constitucionalismo latino americano. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL PENSAR E REPENSAR A AMÉRICA LATINA, 2., 2016. São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: FFLCH, 2016. p. 1-15. Disponível em: [https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/MACIEL-SANTOS\\_SP03-Anais-do-II-Simp%C3%B3sio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-Am%C3%A9rica-Latina.pdf](https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/MACIEL-SANTOS_SP03-Anais-do-II-Simp%C3%B3sio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-Am%C3%A9rica-Latina.pdf). Acesso em: 14 maio 2025.

MARINGÁ. Lei n.º 790, de 14 de fevereiro de 1951. Eleva a categoria de município o distrito de Maringá, do município de Mandaguari, no Estado do Paraná. **Diário Oficial do Município de Maringá**, Maringá, 16 fev. 1951. Disponível em: [https://venus.maringa.pr.gov.br/arquivos/orgao\\_oficial/arquivos/oom%202732.pdf](https://venus.maringa.pr.gov.br/arquivos/orgao_oficial/arquivos/oom%202732.pdf). Acesso em: 14 fev. 2026.

MARINGÁ. **Plano municipal dos direitos da pessoa idosa de Maringá-PR**. Maringá: Prefeitura Municipal de Maringá, 2002. Disponível em: <http://www3.maringa.pr.gov.br/sistema/arquivos/6fedb8673078.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2026.

MARINGÁ. Decreto nº 1.293, de 5 de julho de 2023. Define procedimentos para regulamentação, cessação e utilização dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais no âmbito do Governo Municipal e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Maringá**, Maringá, Maringá, 7 jul. 2023. Disponível em: [https://venus.maringa.pr.gov.br/arquivos/orgao\\_oficial/arquivos/domm%204117.pdf](https://venus.maringa.pr.gov.br/arquivos/orgao_oficial/arquivos/domm%204117.pdf). Acesso em: 30 maio 2025.

*MBEMBE, Achille. Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte.* São Paulo: N-1 Edições, 2018.

MIOTO, Regina Célia. Família e assistência social: subsídios para o debate do trabalho dos assistentes sociais. In: DUARTE, Marco José de Oliveira; ALENCAR, Mônica Maria Torres (org.). **Família & famílias: práticas sociais e conversações contemporâneas.** Lumen Juris editora, 2013. p. 3-14.

MONTANO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.** São Paulo: Cortez, 2003.

MÔSTAGI, Nicole Cerci; MANSANO, Sonia Regina Vargas. *Planejamento urbano e território vivido: construindo um ideal de cidade verde.* In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 4., 2016, Porto Alegre. **Anais [...].** Porto Alegre: SBE0, 2016. p. 1-17. Disponível em: <https://anaiscbeo.emnuvens.com.br/cbeo/article/view/35/27>. Acesso em: 28 fev. 2026.

MOTA, Ana Elizabete. **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NAVARRO, Vicente. Produção e Estado de bem-estar: o contexto das reformas. In: LAURELL, Asa Cristina. **Estado e as políticas sociais no neoliberalismo.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997. p. 95-123.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 87-106.

PFEIFER, Mariana. O “social” no interior do projeto neodesenvolvimentista. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 120, p. 746-766, out./dez. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/qVcH8FtB3QsR8QVygKVPxSb/?forma=t=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 maio 2025.

PINTO, João Roberto Lopes. Políticas públicas e o conhecimento do “Estado em ação”. In: BATISTA, Cristiane; MUÑOZ, Enara Echart. **Teoria e prática da política.** Curitiba: Appris, 2017. p. 249-264.

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.** Brasília, DF: IPEA; ENAP, 2018.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder.** Tradução de Maria Cecília França. São Paulo. Ática, 1993.

ROLNIK, Raquel. É possível uma política urbana contra a exclusão? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 23, n. 72, p. 53-61. nov. 2002. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/wp-content/uploads/2009/08/politicaurbanacontraexclusao.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2026.

SAFATLE, Vladimir. A PEC 241 e o verdadeiro descalabro nos gastos públicos. **Blog Boitempo**, São Paulo, 10 out. 2016. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/10/14/safatle-a-pec-241-e-o-verdadeiro-descalabro-nos-gastos-publicos/>. Acesso em: 4 abr. 2024.

SANTOS, Milton. O retorno do território. *In*: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia; SILVEIRA, Maria Laura (org.). **Território: globalização e fragmentação**. 3. ed. São Paulo: HUCITEC, 1996. p. 251-261.

SANTOS, Milton. Território e dinheiro. **Revista GEOgraphia**, Niterói, v. 1, n. 1, p. 7-13, 1999. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13360/8560>. Acesso em: 22 maio 2025.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. São Paulo: EDUSP, 2006.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. *In*: SARAVIA, Enrique; FERAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**. Brasília, DF: ENAP, 2006. p. 21-42.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2013.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2006.

SILVA, Mossicléia Mendes da. A política de assistência social no Brasil: paralelismo e as estratégias de “alívio da pobreza”. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 16., 2018. Vitória. **Anais [...]**. Vitória: ENPESS, 2018. p. 1-19. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22783/15244>. Acesso em: 22 maio 2025.

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do serviço social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SOUZA, Celina. A introdução políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 maio 2025.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO (org.). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO, 2009. p. 13-56.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. Transitoriedade da felicidade da criança brasileira última revista serviço social e sociedade. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 526-546, set./dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/Smtp6TKG4qhNwz4P6KkLpBd/?format=pdf>. Acesso em: 14 maio 2025.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. Cadastro Único: identidade, teste de meios, direito de cidadania. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 141, p. 183-204, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/Dcjh9Rm4NnW5HHvWbXXbHNm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 maio 2025.

AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências**

**Sociais**, São Paulo, n. 89, p. 1-28, ago. 2019. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/475/453>. Acesso em: 2 mar. 2026.

TORRES, Abigail Silvestre; FERREIRA, Stela da Silva. Trabalho profissional: responsabilidade de proteção nos serviços socioassistenciais. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 45, p. 279-302, set./dez. 2019. Disponível em: [https://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_45\\_art\\_13.pdf](https://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_45_art_13.pdf). Acesso em: 3 fev. 2026.

VIEIRA, Evaldo. Estado e políticas social na década de 90. *In*: NOGUEIRA, F. M. G. (org.). **Estado e Políticas Sociais no Brasil**. Cascavel: Edunioeste, 2001. p. 17-26.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

VIEIRA, Evado. **A república brasileira 1951 a 2010 de Getúlio a Lula**. São Paulo: Cortez, 2015.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia da pesquisa**. Florianópolis: SEaD/UFSC, 2006.