

## A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

### THE MAKING OF THE BRAZILIAN SOCIAL WELFARE POLICY: A LITERATURE REVIEW

### LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ASISTENCIA SOCIAL EM BRASIL: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA

Fernanda Fortes Lopes<sup>1</sup>  
Marco Aurélio Marques Ferreira<sup>2</sup>

#### Resumo

A assistência social enfrenta um estigma que outras políticas públicas não carregam: a visão do seu destinatário como 'outro', como membro à parte da sociedade. Nesse diapasão, os direitos sociais parecem não possuir a mesma prioridade de governo que outros igualmente garantidos pela Constituição. Deste modo, o presente trabalho se propôs a responder a seguinte questão de pesquisa: como se construiu a política pública de assistência social brasileira? A partir dos artigos selecionados, foi identificada uma construção cultural, tanto dentro do Estado ao longo da história, quanto do ponto de vista da população, dos direitos sociais como pertencentes apenas às parcelas mais vulneráveis da população. Dentre as principais descobertas, ressalta-se o fato de a assistência social ainda ser uma política pública de baixa prioridade, e que precisa superar seu atendimento generalista a fim de transformar, de forma efetiva, a sociedade brasileira.

**Palavras-chave:** Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social. Suas. Políticas Públicas.

#### Abstract

Social welfare bears a stigma that other public policies don't: the perception of its beneficiaries as 'the others', who exist apart from society. In that regard, social rights seem to be less prioritized than other constitutional rights from a governmental standpoint. Thus, the purpose of this work is to answer the following question: how was the Brazilian social welfare policy built? Through a systematic review of relevant literature, a cultural construct was identified, within the Estate throughout the country's history, and in the citizens' point of view, namely, that social rights belong only to the most vulnerable segments of the population. Among key findings is the fact that social welfare is still a low priority public policy, and the fact that it needs to go beyond its generalist approach to effectively transform Brazilian society.

**Keywords:** Social Welfare. Brazilian Social Welfare System. Suas. Public Policies.

#### Resumen

La asistencia social enfrenta un estigma que no cargan otras políticas públicas: la percepción de su beneficiario como 'otro', como un miembro aparte de la sociedad. Así, los derechos sociales parecen no tener la misma prioridad gubernamental que otros igualmente garantizados por la Constitución. El presente trabajo se propuso responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo se construyó la política pública de asistencia social en Brasil? Después del análisis bibliográfico, se identificó una construcción cultural de los derechos sociales como pertenecientes solo a los más vulnerables. Esta perspectiva fue observada tanto desde una perspectiva estatal como desde la sociedad. Entre los principales descubrimientos, se destaca el hecho de que la asistencia social sigue siendo una política pública de baja prioridad y que necesita superar su atención generalista para transformar de manera efectiva la sociedad brasileña.

**Palabras clave:** Asistencia Social. Sistema Único de Asistencia Social. Suas. Políticas Públicas.

<sup>1</sup> E-mail: [forteslopesf@gmail.com](mailto:forteslopesf@gmail.com).

<sup>2</sup> E-mail: [marcoarelio@ufv.br](mailto:marcoarelio@ufv.br).

## INTRODUÇÃO

Compreender a Assistência Social como política pública requer, necessariamente, reconhecer a carga semântica que o próprio termo possui. Historicamente, a 'assistência' é vista como oposta ao 'trabalho', e o usuário dos equipamentos sociais é entendido como o outro, alguém à parte da sociedade (Couto, 2015). Sposati (2007) observa que uma mera mudança de nomenclatura não seria suficiente: é necessário ressignificar os paradigmas da assistência social. Assim, este artigo se propõe a investigar porque os direitos sociais sofrem esta descaracterização, sendo vistos como um tipo de 'caridade' ao invés da garantia constitucional que realmente são.

No ano de 2019, cerca de 20,6 milhões de brasileiros recebiam algum tipo de benefício social, número que mais do que quadruplicou em 2020, com o agravamento da pandemia de Sars-Cov-2 (Ferrari, 2020). Especialmente em cenários de crise como este, programas assistenciais do governo se revelam essenciais para minimizar riscos e garantir condições mínimas de sobrevivência. Se a importância da assistência social é tão evidente, por que a percepção desta política pública seria diferente das demais, como saúde e previdência? Ou, em outras palavras, quais heranças o assistencialismo carrega, que explique essa visão?

Nesse sentido, é interessante o posicionamento de Rodrigues (2015), de que para se entender o nascimento e crescimento das políticas sociais, é necessário compreender como, historicamente, o Estado intervém nesta questão. Apesar de formas de proteção aos necessitados serem identificadas no Brasil desde o período colonial (Freitas; Guareschi, 2014; Bovolenta, 2017), somente com a criação do Sistema Único de Assistência Social - Suas, em 2005, é concretizada a política pública prevista na Constituição de 1988.

Assim, este artigo procura responder a seguinte questão de pesquisa: como o processo histórico de construção de políticas públicas de assistência social produziu ou reproduziu estigmas assistencialistas no Brasil? Para tanto, foi feita uma revisão de literatura buscando identificar as características históricas, econômicas e sociais da atenção à população vulnerável no país. Espera-se, ao final do artigo, após se lançar luz sobre as particularidades da Assistência Social, que a baixa prioridade de governo dada à assistência social seja compreendida.

Trabalhos que retomam as origens da assistência social podem ser encontrados na literatura, utilizando o relato de forma introdutória a fim de contextualizar as questões atuais da política. Este artigo se propõe a ir um passo além e expor de forma minuciosa a linha do tempo

das políticas sociais brasileira, destacando as principais legislações, as ações adotadas pelos governos, e os reflexos para a população. Desta forma, pretende-se contribuir para o campo das políticas públicas ao estabelecer uma relação entre os antecedentes histórico e culturais e os problemas atuais enfrentados pelos burocratas de nível de rua na linha de frente da implementação desta política.

Além desta introdução, este artigo está dividido em quatro seções. Na primeira, é apresentado o referencial teórico. A parte seguinte detalha os procedimentos metodológicos adotados para a revisão, bem como os resultados obtidos na base de dados escolhida. Na quarta parte será feita uma reconstrução da assistência social ao longo da história brasileira, incluindo alguns de seus atuais desafios. Por fim, a conclusão sumariza as considerações feitas ao longo do trabalho.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A necessidade de políticas públicas sociais ganhou força no Brasil no final da década de 1980, durante a redemocratização e posterior promulgação da nova Constituição. Este período é também marcado por uma grave crise econômica e desigualdades sociais, no qual cerca de 80 milhões de brasileiros estavam em situação de provável dependência social (Sposati *et al.*, 2014). Concomitantemente, a pressão externa de órgãos financiadores como o Banco Mundial, que condicionaram empréstimos ao combate à pobreza, contribuíram para que o Estado adotasse as primeiras políticas de governo voltadas para a área social (Kilduff; Silva, 2019).

No entanto, essas tentativas de materialização dos direitos constitucionais sofreram com a crise do capital nos anos 1990. As práticas do governo militar na década de 1980, após o choque do petróleo e o aumento do endividamento externo, sujeitaram a economia brasileira à influência do FMI, adotando medidas de austeridade que agravaram o processo de pauperização do país (Sposati *et al.*, 2014). Conseqüentemente, cresceram as demandas populares e mobilização da sociedade civil para a concretização de direitos constitucionalmente garantidos. Posteriormente, as reformas de intuito neoliberal durante o governo de FHC, baseadas em contenção de gastos, fragilizaram as políticas sociais nascentes (Castilho; Lemos; Gomes, 2017).

Sposati *et al* (2014) observam ainda que, ao invés de consolidar novos direitos, as políticas sociais brasileiras mantiveram um caráter assistencialista:

“Com isto o desenho das políticas sociais brasileiras deixa longe os critérios de uniformização, universalização e unificação em que se pautam (ou devem pautar) as propostas do *Welfare State*. Em contraposição à universalização utilizarão, sim,

mecanismos seletivos como forma de ingresso das demandas sociais.” (Sposati *et al.*, 2014, p. 34)

Conforme Kilduff e Silva (2019) apontam, as políticas sociais brasileiras giram em torno de programas de transferência de renda para garantir um mínimo existencial, tornando-se a principal estratégia de combate à pobreza e desemprego. Estes são problemas complexos e estruturais, impossíveis de serem sanados apenas pela assistência social: na ausência de uma estratégia de governo que combata estes problemas em sua origem, os programas sociais são utilizados para remediar as consequências mais penosas para a população.

Assim, a assistência social fica incumbida de uma tarefa praticamente fadada ao fracasso: suprir renda na ausência de empregos; promover acesso à saúde e educação onde muitas vezes falta comunicação de rede e estrutura; e fortalecer vínculos do indivíduo com sua família e comunidade dentro de uma infraestrutura precária. Nesse sentido, a assistência social se torna subsidiária das demais políticas, perdendo força como campo autônomo. Além disso, fica dependente das políticas econômicas, sendo compensatória destas (Reis; Pestano, 2006).

Para Sposati (2007), uma verdadeira política de assistência social deve compreender ações voltadas para assegurar a segurança e dignidade de todos os cidadãos, com foco na família como grupo básico de convivência social, reduzindo e/ou eliminando vulnerabilidades e situações de preconceito e exclusão. Políticas de transferência de renda, ainda que importantes para assegurar a sobrevivência do indivíduo, não são a totalidade da proteção social.

A Constituição de 1988 preconiza, em seu artigo 203, que a Assistência Social é direito de “quem dela necessitar”. A escolha desta redação implicaria em uma universalização do serviço; no entanto, autores como Lasta e Guareschi (2018) apontam que ocorre o oposto. A existência de uma ‘necessidade’ implica em uma necessária qualificação do risco: pobreza, violência, etc. Na prática, a assistência social brasileira categoriza seus usuários e oferece intervenções de acordo com a resposta pré-estabelecida para aquela categoria, sendo marcada por condicionalidades.

A categorização dos usuários geralmente está relacionada a uma triagem socioeconômica. A assistência é vista como uma política voltada para “pobres”. Conforme Sposati *et al.* (2014), desse fato resultam duas características da política: a carência e consequente “simplicidade”, e “pouca exigência” dos usuários é usada como justificativa para um serviço de pouca qualidade e precário. Igualmente, essas políticas são objeto de corte de verbas e mesmo pouco investimento. “O assistencial é uma forma de caracterizar a exclusão

com face de inclusão, pela benevolência do Estado frente à “carência dos indivíduos” (Sposati *et al.*, 2014).

Críticas às condicionalidades podem ser encontradas na literatura. A inclusão preconizada pela assistência depende também de questões de governança e implementação da política. Vaitsman, Andrade e Farias (2009) observam que uma política universal incluiria uma renda mínima para toda a população, como um meio de fomentar direitos, e que focalizar o assistencial seria mais efetivo em países mais desenvolvidos, em que o Estado tem maior alcance sob a população.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um dos carros-chefes da política assistencial brasileira. Este benefício, no valor de um salário mínimo, é concedido a idosos e pessoas com deficiência que não possuem outra fonte de renda. Os requisitos previstos em lei para sua concessão, especialmente os critérios objetivos de renda, parecem ser insuficientes para determinar a real necessidade do indivíduo que requisita o benefício. Autores como Penalva, Diniz e Medeiros (2010), Ivo e Silva (2011), e Wang e Vasconcelos (2019) constataram que a incompatibilidade entre a previsão legal e a real situação da população gerou uma crescente procura pelos Tribunais para a concessão judicial do BPC.

Na mesma linha, o Programa Bolsa Família (PBF) possui condicionalidades na área da saúde (como imunização e realização de pré-natal), educação e assistência social. Moraes e Machado (2017) observam que estas ações já são direitos básicos que deveriam ser assegurados à população independentemente de benefício. No mesmo estudo sobre as condicionalidades da saúde do PBF no estado do Rio de Janeiro, as autoras concluem que somente as contrapartidas não são suficientes para garantir o acesso a direitos básicos: é necessário uma boa comunicação intergovernamental e investir em políticas públicas.

As características observadas na literatura, portanto, são de uma assistência social incluída num contexto neoliberal de intervenção mínima do Estado, focada principalmente em programas de transferência de renda para redução da miséria. Apesar de imperfeita, a política assistencial pós 1988 ainda assim representa um avanço ao modelo majoritariamente filantrópico praticado até então.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa se classifica como qualitativa, conforme as definições de Gil (2019), uma vez que possui um enfoque interpretativo, voltado para a compreensão do problema em sua construção social. Para a realização desta revisão de literatura, seguimos o método proposto

pelo Protocolo PRISMA 2020 - Principais Itens para Relatar Revisões Sistemáticas e Meta-análises, APÊNDICE I (Page *et al.*, 2022). Trata-se de um checklist de 27 itens e um fluxograma em quatro etapas que orienta a realização eficiente de revisões sistemáticas.

A base de dados selecionada foi o repositório da CAPES, que oferece ferramentas para a filtragem de artigos direcionados para a questão norteadora da pesquisa, além de amplo campo de publicações de diferentes áreas de estudo. As palavras-chave utilizadas foram 'histórico da assistência social' e 'sistema único de assistência social', e a coleta foi realizada no período de dezembro de 2022 a janeiro de 2023.

Os critérios de inclusão de resultados para a primeira filtragem foram artigos publicados após 1988, dentro do campo da assistência social, produzindo 109 resultados. Após a checagem dos títulos, resumos e palavras-chave, foram excluídos artigos repetidos e aqueles que, apesar de tangenciar questões da assistência social, não condizem com a pesquisa proposta, resultando em 66 artigos.

Após a leitura cuidadosa dos artigos, foram excluídos aqueles que não apresentavam resposta para a questão de pesquisa. Observou-se um grande número de artigos voltados para o trabalho dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), e o papel do psicólogo atuante em suas equipes, por exemplo. Ao final, 14 artigos foram selecionados a fim de se compreender a construção do sistema de assistência social brasileiro. Estes artigos foram organizados na tabela 1, em ordem alfabética dos títulos:

Tabela 1: Artigos selecionados

<b>Título</b>	<b>Autores</b>	<b>Revista/ Ano</b>
A assistência social na contemporaneidade: uma análise a partir do orçamento público	Schmidt, J. A. C. Silva, M. M.	Katálisis, 2015
A assistência social no Brasil e os usuários: possibilidades e contradições	Freitas, C. R. Guareschi, P. A.	Diálogo, 2014

A atenção aos pobres: apontamentos históricos sobre assistência e proteção social no Brasil	Bovolenta, G. A.	História e Cultura, 2017
A Constituição de 1988 no Brasil e assistência social: trajetórias da inclusão social e combate à pobreza	Serafim, H. R. Alves, I. G.	Acta Scientiarum. Human and Social Sciences, 2018
A (des)coordenação federativa do Suas: tensões, rupturas e desafios	Martins, T. R. B. Jacinto, A. G.	Textos & Contextos (Porto Alegre), 2021
A psicologia na assistência social: considerações sobre o percurso histórico deste “novo” campo	Gomes, N. S. Gonçalves, S. M. M.	Mosaico, 2018
A tecnologia do cadastro único no âmbito da política pública de assistência social – reflexões correlatas ao campo de estudos em ciência, tecnologia e sociedade em face às políticas sociais	Nazareno, B. R. Tortato, C. S. B.	Tecnologia e Sociedade, 2019

adotadas no Brasil.		
Controle social e participação: um desafio para a política de assistência social no Brasil	Lima, A. M. A. Mourão, A. M. A. Souza, E. M.	Libertas, 2012
Entre ideias e interações: a participação dos usuários na política de assistência social	Santos, P. R.	Debates , 2021
Família e mulher como instrumentos de governo na assistência social	Santos, K. L. Heckert, A. L. C. Carvalho, S. V.	Psicologia & Sociedade, 2017
Novas agendas, novos desafios: Reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil	Bichir, R.	Novos Estudos CEBRAP, 2016
O Suas na proteção social brasileira: Transformações recentes e perspectivas	Jaccoud, L. Bichir, R Mesquita, A. C.	Novos Estudos CEBRAP, 2017
Política de Assistência Social e Processo de Estratégia de	Souza, W. A. Mexko, S.	Psicologia: Ciência e



Hegemonia no Brasil	Benelli, S. J.	Profissão, 2022
Política de assistência social no Brasil e o Programa Bolsa Família: apontamentos críticos	Rodrigues, H. C. P.	Trabajo Social Global. Revista de Investigaciones en Intervención social, 2015

Fonte: Elaboração própria

Observa-se uma pluralidade de periódicos, dos campos da ciência social, psicologia, humanidades e administração pública, bem como diversos autores. O conteúdo dos artigos resgata o histórico da construção da assistência social ao longo da história brasileira, sob diferentes enfoques: narração histórica, participação popular, o papel de ciências correlatas, orçamento público, e programas de transferência de renda.

Esta diversidade de posicionamentos ressalta a natureza multifacetada da assistência social, objeto de interesse de diversos campos de estudo. A partir dos artigos selecionados, é possível desenhar o quadro do assistencialismo ao longo da história brasileira, e a mudança de seu foco para uma política pública. Complementarmente, foram utilizados outros artigos não selecionados pela revisão, mas que expandem a discussão sobre a atual condição do Suas.

## A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

### A proteção social antes da Constituição de 1988

As primeiras formas de proteção aos ‘desamparados’ surgem no Brasil colonial sob a forma de esmolas aos pobres, ordenadas pelo Rei de Portugal, regulado pelo governo das capitanias e de acordo com as regras da Igreja Católica (Bovolenta, 2017). Neste período são instituídas as primeiras Santa Casas de Misericórdia, que recolhiam doações dos ricos, chamados “homens-bons” que, por sua vez, buscavam comprar seu lugar no Paraíso através

da caridade (Bovolenta, 2017). As Santas Casas podem ser consideradas as primeiras instituições de amparo aos necessitados, porém o acesso ao auxílio era restrito a homens e mulheres livres e que cumpriam certas características estabelecidas pela fundação (Bovolenta, 2017).

Essas esmolas não possuíam caráter universal, não atingiam toda a população necessitada de uma forma eficiente ou mesmo recorrente, e apesar de amenizar riscos eminentes, acabava por destacar a separação entre as classes sociais e reforçar esta disparidade. Com o tempo, a força e a influência das Santas Casas se estendeu, passando a incorporar serviços de saúde, e o amparo aos órfãos, por meio das famosas 'rodas dos expostos', uma forma anônima de abandono de bebês. Essas rodas foram, por muito tempo, a única forma de suporte às crianças abandonadas, existindo no Brasil até 1950 (Gomes; Gonçalves, 2018). Outras organizações de caridade ligadas à Igreja surgiram nos séculos seguintes, como as Sociedades de São Vicente de Paulo, iniciada no Brasil em 1872 (Bovolenta, 2017).

Durante a primeira república, as transformações sociais contribuíram para o aumento das desigualdades e da pobreza. Com a abolição da escravidão, a chegada de um grande número de imigrantes estrangeiros, bem como o êxodo rural, criou-se não só um grande desbalanço entre a oferta de emprego e a procura, mas também uma concentração da população nas áreas urbanas (Gomes; Gonçalves, 2018).

Assim, durante o período colonial, imperial e a primeira república, as heranças econômicas e culturais da escravidão, bem como as relações de trabalho, moldaram a proteção dos necessitados sob o formato do clientelismo e da troca de favores (Freitas; Guareschi, 2014). A Constituição de 1891, a primeira da República, pouco tratou da questão social, deixando-a a cargo dos estados que, por sua vez, mantiveram a tradição de deixar este trabalho para as sociedades civis e casas de caridade (Serafim; Alves, 2018).

A Constituição de 1934 foi a primeira a incluir direitos sociais em seu texto; porém logo foi substituída pela Constituição outorgada pela ditadura de Vargas em 1937, que reduziu uma série de direitos. Após o fim do Estado Novo, a Constituição de 1946, influenciada pela derrota do fascismo na Europa, restabeleceu direitos e garantias individuais, além de normatizar sobre saúde, aposentadoria e assistência (Serafim; Alves, 2018). As frequentes publicações de novas Constituições contribuíram para a instabilidade jurídica do período, dificultando a criação de um sistema robusto de leis infraconstitucionais que pudessem concretizar direitos básicos.

No início do século XX, diante da inação do Estado, e antes mesmo da criação da previdência social, surgem as primeiras sociedades privadas voltadas para a proteção do

trabalhador. Essas sociedades de socorro mútuo eram compostas por grupos como operários de empresas e imigrantes (os mutuais), e por meio de contribuições não compulsórias, era formado um fundo para emergências, que cobriria despesas extraordinárias como casamentos e cuidado da viúva e dos filhos (Bovolenta, 2017).

Essas agremiações possuíam características próprias, priorizando o suporte à certos eventos em oposição a outros, e também um caráter de solidariedade, identidade cultural e religiosa, e mesmo de classe. Os mutuais se distanciavam assim dos indigentes, uma vez que não precisavam recorrer ao Estado para questões essenciais como velórios (Bovolenta, 2017). É preciso criticar aqui o crescimento de uma cultura que enaltece o trabalho e afasta a responsabilidade do Estado como garantidor de direitos, ao mesmo tempo em que marginaliza cidadãos que necessitam de auxílio.

Ainda no século XX, começam a surgir formas de proteção ao trabalhador. A aposentadoria, que até então só era concedida aos empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, foi estendida a todos os trabalhadores ferroviários por meio da Lei Eloy Chaves de 1923 (Dec. nº 4.682). No mesmo ano, surgem as primeiras Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), inicialmente de natureza civil e privada, e que posteriormente passariam a ser controladas pelo Conselho Nacional do Trabalho.

Em 1938, foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social - CNSS, que atuava principalmente como órgão consultivo, porém foi a primeira tentativa de regularização do serviço social como profissão (Gomes; Gonçalves, 2018). Houve ainda uma proposta para unificar os serviços de previdência e assistência social existentes, por meio da Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil (Dec-lei nº 7526); porém o fim da ditadura varguista impediu que o projeto fosse adiante. Somente com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (Lei nº 3807 de 1960) e posteriormente a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966, haveria a consolidação do sistema previdenciário, que ainda assim excluía trabalhadores domésticos, autônomos e rurais. Estes possuíam o próprio instituto: Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural.

A primeira instituição pertinente que tentou estruturar a assistência social foi a Legião Brasileira de Assistência - LBA, criada por Vargas em uma tentativa de legitimar seu governo, e colocada sob a direção da então primeira-dama, Darcy Vargas (Freitas; Guareschi, 2014). A LBA foi inicialmente criada para prestar assistência às famílias dos soldados brasileiros enviados à Segunda Guerra Mundial. Após a Guerra, suas ações foram redirecionadas para a proteção da família, maternidade e infância (Bovolenta, 2017). Essa instituição iniciou a tradição do chamado primeiro-damismo, que coloca a figura da esposa do chefe do executivo

como a benfeitora e cuidadora dos “pobres”, e reforça o caráter de benevolência e caridade imposto à assistência social.

O cuidado da população em situação de risco social continuava a ser visto como um ato de caridade; não mais motivado apenas por questões essencialmente religiosas, mas também pelo “gênio cuidadoso” das mulheres, reforçando papéis clássicos de gênero. Por cinco décadas a LBA foi a maior responsável por ações sociais no Brasil, como a gestão de creches, orfanatos, hospitais e outros. A LBA atuava por meio de convênios e subvenções com outras instituições, concentrando a esfera decisória no governo federal, e não deixando espaço para a sociedade civil ou poderes locais para interferir ou assumir responsabilidades (Martins; Jacinto, 2021).

É preciso também esclarecer a posição que os adolescentes e crianças detinham na maior parte do século XX. Especialmente os jovens de famílias mais pobres carregavam o estigma de que pobreza estaria associada à violência e criminalidade. Esta parcela vulnerável da população foi alvo de políticas que visavam amenizar seu ‘potencial risco para a sociedade’, como a criação do Sistema Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), e a edição do Código de Menores (1927), atualizado em 1979 com foco ainda mais repressivo (Gomes; Gonçalves, 2018).

A LBA continuou ativa durante a Ditadura Militar. A Constituição outorgada de 1967 também garantia direitos aos trabalhadores, inclusive o salário-família e a aposentadoria das mulheres aos trinta anos de trabalho. Serafim e Alves (2018) observam que estas ações protecionistas visavam estimular o trabalho e o consumo como forma de combate ao comunismo, impulsionados pelo milagre econômico da década de 70. Ainda segundo os autores, a crise do final dos anos 80 e o fim da ditadura revelou que o suposto período de crescimento econômico do país privilegiou uma parcela diminuta da população, aumentando as desigualdades sociais, a marginalização e a pobreza.

Esse quadro de concentração de renda e crise da maior parte da população “comprometia a capacidade do Estado de investir em políticas públicas que amenizassem os impactos da pobreza sobre a vida dos indivíduos” (Serafim; Alves, 2018). Dessa forma, a LBA continuou sendo a única instituição expressiva ligada ao Estado voltada para ações sociais.

A LBA esteve presente em todos os estados da federação, e apesar de suas ações variarem entre as instituições, seu foco estava na maternidade e na prevenção da mortalidade infantil, colocando a mulher, a mãe, como figura central da proteção social brasileira, papel que persiste até os dias atuais. A abrangência do trabalho realizado, no entanto, não era universal, e os cuidados oferecidos eram, em sua maioria, “paliativos e emergenciais” (Bovolenta, 2017).

## O contexto político e econômico da nova Constituição

O período da redemocratização do final da década de 1980 foi marcado por lutas políticas tanto de partidos quanto de movimentos sociais. Serafim e Alves (2018) observam que, ao se organizarem de forma coletiva e para além das instituições vigentes, os movimentos sociais abrem espaço para as minorias e classes trabalhadoras para reivindicar direitos e fazer parte da política nacional. Por sua vez os jovens, que até então eram, em sua maioria, vistos como um problema em potencial para o Estado ou um transtorno social, passam a ser vistos como revolucionários graças às 'Diretas Já!' (Gomes; Gonçalves, 2018).

No entanto, é interessante observar que a Assistência Social não teria sido um direito expressa e amplamente exigido pela população, como o restabelecimento de direitos políticos ou mesmo a saúde. Souza, Mexko, e Benelli (2022) consideram que ela surge inicialmente como uma política de governo, uma forma de “concessão tácita”, para o acesso a outras políticas. Estes autores apresentam algumas hipóteses para esta ausência de manifestação popular: o fato de que a assistência social era vista como um favor, não um direito; a própria percepção dos cidadãos sobre a questão, incluindo um preconceito com relação ao ‘pobre’ e aquele que ‘depende de ajuda’; a ausência de um movimento organizado para reivindicar este direito, entre outros. Estes são pontos que refletem a história da assistência reconstruída na seção anterior.

A Constituição de 1988 restabeleceu direitos e garantias individuais, ampliou direitos sociais e trouxe como fundamentos princípios de igualdade e humanidade. A valorização do indivíduo como sujeito de direitos também trouxe à tona as particularidades da realidade social: o serviço generalista e filantrópico praticado até então não seria suficiente para sanar questões sociais complexas. Nesse sentido, a psicologia ganha espaço até então inédito nas políticas públicas sociais, ao valorizar a subjetividade do indivíduo em um contexto social (Gomes; Gonçalves, 2018).

A seguridade social, que abarca os direitos à saúde, previdência e assistência social, passa a ter garantia constitucional de cobertura e atendimento universal, característica do estado de bem-estar social. O art. 203 da nova Carta estabelece que a assistência social será prestada “a quem dela necessitar”, independente de contribuição. Com base nessa prerrogativa constitucional, começam a surgir as primeiras discussões e projetos de lei sobre programas de transferência de renda no Brasil a partir da década de 1990.

Sob o ponto de vista político, Martins e Jacinto (2021) ressaltam que a postura de reforço do federalismo adotado pelo governo federal neste período levou à uma descentralização das políticas sociais, delegando aos demais entes, principalmente os municípios, a gestão destes programas sem, no entanto, alterar as instituições já consolidadas. Na prática, isso gerou uma sobrecarga dos municípios, sem a correspondente verba para garantir o funcionamento da assistência social e a possibilidade de cumprimento de tudo o que estava previsto no texto da nova Constituição. Não havia, ainda, legislação infraconstitucional que regulamentasse a matéria, uma vez que o então presidente Collor vetou a primeira proposta de uma lei para a assistência social.

Neste contexto de dívida externa, inflação e descentralização, a LBA continuou operando e sendo a principal fonte de assistencialismo no país. Souza, Mexko e Benelli (2022) observam ainda que a LBA exerceu pressão para a modificação do projeto vetado da Loas, buscando manter seus interesses. Após escândalos de corrupção durante a direção da então primeira-dama Rosane Collor, ressurgiu a preocupação de um maior controle do Estado sobre a assistência social. Em 1995, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) extinguiu a LBA, e criou o Programa Federal Comunidade Solidária.

Este programa, no entanto, ainda carregava características do primeiro-damismo, e não era, de fato, uma política pública. Bovolenta (2017) observa que as ações do Comunidade Solidária foram na contramão dos direitos à cidadania previstos na Constituição de 1988, e que ao invés de se configurar como uma política pública, atuou juntamente com a sociedade civil em ações caridosas para a população. O governo atuou segundo uma lógica mercantil, financiando as instituições e controlando os resultados (Souza; Mexiko; Benelli, 2022). O programa Comunidade Solidária continuaria atuando até sua extinção para a criação do Fome Zero em 2002.

Se com a Constituição de 1988 a assistência social passa a ser reconhecida como direito, somente com a Lei Orgânica da Assistência Social - Loas (Lei nº 8.742, de 1993), ela passa a ser regulamentada. Santos (2021) destaca que nas discussões de elaboração da Loas houve a participação de alguns movimentos sociais e organizações, inclusive não-governamentais, como a Associação Brasileira de ONGS (ABONG). Estes novos atores “passaram a reivindicar maior influência na tomada de decisões e na fiscalização dos recursos públicos pela sua participação em conselhos e conferências” (Santos, 2021).

A Loas estabeleceu o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, responsável por aprovar uma política nacional para a assistência social; normatizar e regularizar prestações de serviço neste campo; acompanhar, fiscalizar e certificar unidades de assistência; apreciar

relatórios; aprovar orçamentos, entre outros (Loas, art. 18). Merece destaque também a transformação do antigo Fundo Nacional de Ação Comunitária (Funac), no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), (art. 27, *caput*, Loas). O FNAS, junto com o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza que seria estabelecido em 2000, se tornaram a fonte de financiamento e repasse de recursos da assistência social (Bichir, 2016).

No entanto, a década de 90 foi marcada por um período de preocupação com o controle de gastos públicos e da dívida pública, especialmente após o impeachment do então presidente Collor. Este controle de gastos impossibilitou, por exemplo, novos financiamentos públicos, reduzindo capacidades estatais e limitando gastos com políticas públicas, inclusive sociais (Martins; Jacinto, 2021). Capacidades estatais são aqui entendidas como o conjunto de habilidades do Estado para coordenar recursos, atores e processos para a criação de uma política pública (Pires; Gomide, 2016).

Por sua vez, Lima, Mourão e Souza (2012) consideram que, ao mesmo tempo em que a Constituição garantiu novos direitos, a estratégia de governo adotada para esta nova política foi regressiva, no sentido de que o Estado reduz sua participação direta, mas mantém a postura repressiva e uma atenção focalizada. Em outras palavras, o Estado concentra o poder decisório, o acesso à política social é condicionada ao enquadramento dos usuários dentro dos requisitos, e é dada prioridade a programas de transferência de renda individuais.

A Loas passa a regular a articulação intragovernamental, estabelecendo a centralização da condução das políticas públicas no Estado, com descentralização político-administrativa para as demais esferas do governo, bem como a possibilidade de participação da população por meio de organizações representativas (Loas, art. 5º, I, II, III). Essa generalização de funções levou à criação de Conselhos, Planos e Fundos de assistência social municipais, em razão da “incerteza de transferências de recursos, de estrutura física e de pessoal das esferas estaduais e nacional, sobrecarregando os municípios com a assunção integral de novos encargos” (Martins; Jacinto, 2021).

Ainda de acordo com a Loas, são criados não só os Conselhos a nível municipal, estadual, nacional e distrital, mas também Conferências nos três níveis da federação. Com ocorrência bienal, essas Conferências são espaços participativos destinados à avaliação das políticas sociais existentes e o planejamento das futuras ações (Lima; Mourão; Souza, 2012). É interessante ressaltar que os conselhos, nos três níveis, possuem proteção legal contra intervenções de governo (Souza; Mexiko; Benelli, 2022).

O que se observa neste período, portanto, é uma concentração do planejamento das políticas públicas e do poder decisório na esfera federal, uma participação pequena dos

estados, enquanto os municípios concentravam o ônus de implementação sem, no entanto, possuir os recursos ou estrutura para tanto. As políticas públicas sociais passam a ganhar mais robustez a partir da criação do Sistema Único de Assistência Social - Suas.

## **A criação do Sistema Único de Assistência Social - Suas**

No início dos anos 2000, o cenário nacional passa a ser de crescimento econômico, aumento da tributação e arrecadação, seguindo tendências econômicas internacionais e projetos internos de investimento (Martins; Jacinto, 2021). Assim, começam a surgir avanços mais concretos nas políticas públicas de assistência social.

Esse período foi marcado pelo desenvolvimento e aprimoramento de capacidades estatais e uma infraestrutura que possibilitasse a concretização das novas previsões legais. Conforme Jaccoud, Bichir, e Mesquita (2017), a expansão da assistência social neste período foi dependente da coordenação de ações em diversos níveis de governo, bem como o fortalecimento de outros eixos do estado social, como a saúde e educação.

A criação do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) por meio do Decreto n.º 3.877, de 24 de julho de 2001, ocorreu em meio a conflitos de interesse, uma vez que certos estados e municípios já possuíam seus próprios cadastros (Nazareno; Tortato, 2019). O CadÚnico torna-se o cadastro nacional referencial para todos os serviços sociais que seriam posteriormente criados, como o Bolsa Família. O critério condicionante passa a ser a renda per capita do grupo familiar, o que seria continuamente alvo de críticas válidas, em razão da insuficiência deste quesito para avaliar a situação de necessidade dos cidadãos.

Ainda durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, foram criados programas assistenciais de transferência de renda, que posteriormente seriam incorporados ao programa Bolsa Família, como o Vale Gás e o Bolsa Alimentação, cujo objetivo era o combate à fome, e o Bolsa Escola, como forma de estímulo à educação e combate à pobreza. Apesar da óbvia importância destes programas, especialmente para as famílias mais carentes, seu caráter focalizado e o baixo aporte financeiro impunham limitações à sua efetividade (Serafim; Alves, 2018).

A partir de 2003, já no governo do então presidente Lula, é instituído um 'Cartão Alimentação' (Dec. n.º 4.675/2003) para garantir recursos financeiros ou acesso à alimentos às famílias em situação de insegurança alimentar; além disso, o Bolsa Família (Lei n.º 10.836/2004) unificou o Vale Gás, Bolsa Escola e Bolsa Alimentação em um único programa de combate à desigualdade e à fome. O Bolsa Família foi concebido como um programa de



transferência de renda direta com condicionalidades (art. 1º, *caput*, Lei nº 10.836/2004), destinado a famílias em situação de pobreza ou pobreza extrema. Serafim e Alves (2018) observam que este programa possui três eixos: “complemento de renda, acesso a direitos e articulação com outras ações”.

Em 2004, dois grandes marcos para a assistência social foram estabelecidos. O primeiro foi a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O segundo foi a aprovação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS, pelo CNAS. A PNAS foi elaborada conforme as deliberações da IV Conferência Nacional da Assistência Social, realizada em 2003. Entre outros fatores, contribuíram para a criação da PNAS o fato de o governo federal ser favorável a questões sociais, uma vez que esta foi sua plataforma de eleição, e a defesa da promoção da equidade por parte de organismos internacionais (Souza; Mexiko; Benelli, 2022).

A partir dela, os beneficiários do sistema social passam a ser chamados de usuários. Apesar da previsão na PNAS para a participação destes, juntamente com os grupos e movimentos sociais, observou-se baixo engajamento dos usuários no SNAS, nas Conferências e reuniões visando a atualização e direcionamento das novas políticas sociais (Santos, 2021). Para Souza, Mexko e Benelli, essa baixa participação dos usuários descaracteriza uma das bases principais do Suas: o protagonismo dos destinatários na construção da política pública.

Com a criação do Sistema Único de Assistência Social – Suas, em 2005, a assistência social brasileira passa a ter as seguintes importantes características previstas na PNAS: além da garantia constitucional de acesso universal dos necessitados ao serviço, independente de contribuição, ela passa a atuar ativamente tanto na prevenção de riscos quanto na redução de vulnerabilidades, de forma a suprir necessidades e garantir a dignidade humana e a plena cidadania. Para tanto, são realizadas ações sociais e socioeducativas, a aquisição de materiais e bens para o mínimo existencial, capacitações e programas que auxiliam o indivíduo a possuir autonomia e melhorar seu convívio social e familiar (Brasil, 2004).

De acordo com a PNAS, o rol não-exaustivo de usuários do Suas incluem indivíduos e famílias em situações de vulnerabilidade e risco, tais como: perda de vínculos familiares ou sociais; estigmatização em razão de raça, cultura ou sexualidade; desvantagens pessoais em razão de deficiência; exclusão ao acesso de políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho; risco de sobrevivência e subsistência (Brasil, 2004).

Ao contrário do que foi historicamente praticado até então, o Suas é construído com a proposta de compreensão do indivíduo como sujeito de direitos e que possui plena capacidade

de se desenvolver a fim de superar a situação de risco em que se encontra, sendo papel da política pública de assistência social promover a prevenção e/ou acolhimento adequado por meio de seus equipamentos, e não meramente oferecer uma caridade temporária. O sistema de assistência social deve legitimar as demandas do cidadão e oferecer o suporte para que ele possa exercer sua cidadania plena.

Para tanto, a Assistência Social possui dois níveis: proteção básica e proteção especial. Conforme as definições da PNAS, a Proteção Social Básica (PSB) é considerada de baixa complexidade, e é efetivada nos municípios por meio do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), conhecido como a porta de entrada da assistência social. Já a Proteção Social Especial - PSE, pode ser de média ou alta complexidade, em casos em que há ameaça de violação ou violação de direitos, e é ofertada pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Há, ainda, o Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro Pop), o mais recente equipamento da proteção social (Gomes; Gonçalves, 2018).

Os serviços ofertados pelos equipamentos da assistência social estão elencados no quadro 2 abaixo, com base nas orientações técnicas para o CRAS (Brasil, 2009) e CREAS (2011):

Tabela 2: Serviços da assistência social

Nível	Centro	Comp.	Serviços oferecidos
PSB	CRAS	Baixa  (ameaça a direitos)	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif);  Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV);  Serviço de Proteção Básica à Domicílio para Pessoas com

			Deficiência e Idosos
PSE	CREAS	Média (violação de direitos)	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socio-educativa 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;

		Alta complexidade  (necessidade de abrigamento institucional)	Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: Abrigo institucional; Casa-Lar; Casa de Passagem; Residência Inclusiva.  Serviço de Acolhimento em República;  Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;  Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências
	Centro POP	Média e Alta complexidade	Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua

Fonte: Elaboração própria

Pode-se observar nos serviços ofertados pelos equipamentos um foco na família como objeto de intervenção. Dentro do núcleo familiar, o papel da mulher acaba por ganhar destaque. Santos, Heckert e Carvalho (2017) observam que a mulher, até mesmo em razão de suas atribuições tradicionais no ambiente doméstico (como o cuidado dos filhos), acaba sendo a principal usuária dos serviços de proteção. O perfil que se observa destas usuárias são mulheres pobres, negras, de baixa escolaridade e habitantes de periferias (Santos *et al.*, 2017).

Sobre a questão do engajamento dos usuários no SUAS, que em sua maioria ocorria por meio de representações de certos grupos (idosos, jovens, etc.), é interessante observar que o PAIF traz o usuários para dentro dos equipamentos de acolhimento (Santos, 2021). Isso significa não só a realização do serviço de fortalecimento de vínculos e reforço da autonomia, mas também uma aproximação do usuário com questões de cidadania, de participação ativa na linha de frente da assistência social.

Com a consolidação do Suas, novamente ganha destaque o pacto federativo para a concretização de políticas públicas. Isso significa não somente a alocação de recursos nas três esferas de governo, mas também a coordenação de ações, metas, prazos e a criação de uma rede de apoio (Martins; Jacinto, 2021). Legislações posteriores, como a Norma Operacional Básica (NOB) Suas, atualizada em 2012, ajudaram a delinear as funções de cada ente federado na construção do Suas. Como exemplo, temos o financiamento da instalação de equipamentos, como o CRAS, nos municípios por meio de recursos federais, com base em critérios específicos e das características dos municípios.

Com essas novas previsões legais, a transferência de verba passa a ter estabilidade, previsibilidade e transparência. Martins e Jacinto (2021) destacam que a deliberação coletiva da disponibilidade de recursos na Comissão Intergestores Tripartite do Sistema Único de Assistência Social (CIT) e no Conselho Nacional (CNAS) impõe padrões técnicos à sua transferência:

“(...) graças a estes instrumentos, as transferências aconteceram de forma a coibir o personalismo e os atravessamentos político-partidários, buscando afastar as eventuais negociações relacionadas à intermediação de deputados para favorecimento e obtenção de apoio de prefeitos e governadores.” (Martins, Jacinto, 2021)

Apesar da regulamentação do aporte de verbas, é importante ressaltar que a maior parte do financiamento da assistência social ainda vem dos municípios. Grande parte dos municípios brasileiros são de pequeno porte, e não cumprem os requisitos para a disponibilização de verba federal, enquanto a contribuição dos estados é diminuta em comparação com o investimento municipal. Em 2006 foi firmado um Pacto de Aprimoramento da Gestão do Suas (Resolução CIT n.º 5/2006, Portaria n.º 350/2007, e atualizado pela Resolução CIT n.º 17/2010) objetivando maior participação dos estados e do Distrito Federal, mas que não ainda não se efetivou, devido ao baixo engajamento destes entes (Martins; Jacinto, 2021).

Em 2013, após a IX Conferência Nacional da Assistência Social, nasceu o Fórum Nacional de Usuários do SUAS - FNUSUAS, com a intenção de resgatar as atividades dos fóruns de assistência social dos anos 90, e passou a ganhar espaço no CNAS e na SNAS (Santos, 2021). A criação deste fórum permitiu a aproximação de entidades civis e

organizações representativas dos usuários do processo de elaboração e fiscalização das políticas sociais.

Após certo *boom* de investimentos e novas regulamentações, a partir de 2013, seguindo um declínio da economia e, posteriormente, de instabilidade política após o Impeachment da então presidente Dilma em 2016, as políticas de assistência social também enfrentaram dificuldades e cortes (Souza; Mexiko; Benelli, 2022). Os esforços passaram a ser para a manutenção do sistema já existente (Martins; Jacinto, 2021).

Após 2016, membros do FNUSUAS, parte integrante do CNAS, relataram sentir problemas de comunicação interinstitucional com o Estado; em 2019, durante o governo do presidente Jair Bolsonaro, a Conferência Nacional da Assistência Social foi cancelada pelo governo federal. “Sem a Conferência Nacional, as cidades e os estados ficam sem seu espaço de participação e não conseguem unificar suas pautas e seu trabalho, enfraquecendo o Suas” (Souza; Mexiko; Benelli, 2022).

Em resposta, organizações sociais convocaram a Conferência Democrática da Assistência Social, que não foi oficialmente apoiada pelo CNAS (Santos, 2021). Também em 2019, o Ministério do Desenvolvimento Social foi absorvido pelo recém-criado Ministério da Cidadania, e só voltaria a ter o status de Ministério em 2023, agora com o nome de Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

Pode-se perceber que a evolução das políticas sociais está diretamente relacionada às condições econômicas e as agendas de cada governo. No entanto, a baixa prioridade na agenda é uma constante através da história. A figura 1 abaixo sumariza os principais marcos da assistência social ao longo da história brasileira:

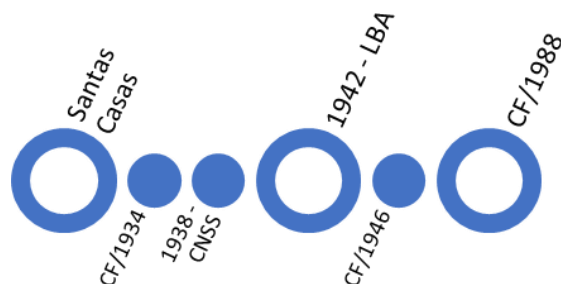
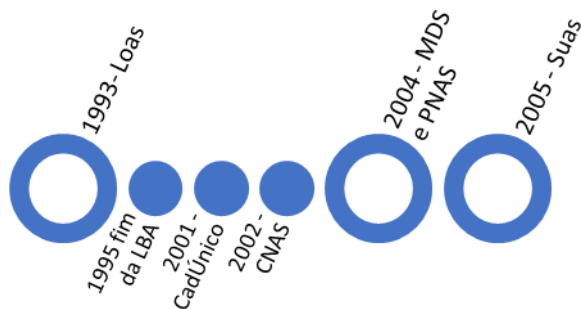


Figura 1 – Linha do tempo da assistência social



Fonte: Elaboração própria

Conforme observado, o caráter assistencialista da proteção social tomou forma ao longo da história brasileira em razão, primeiramente, da influência da religião no século XVI, que entrelaçou a questão social à ideia de amparo ao “desfavorecido”. Criou-se no país uma cultura de relegação da proteção social à sociedade civil e órgãos de caridade, por parte do Estado, e de dissociação do direito, por parte da população. Esta baixa prioridade de governo se evidencia ao longo do século XX, na medida em que as legislações priorizaram o direito ao trabalho, previdência e saúde; enquanto a atuação da LBA reforçou o caráter caridoso do assistencialismo.

A Constituição de 1988 garantiu o direito à assistência social em um cenário em que mesmo a população não priorizou este direito em suas reivindicações. No entanto, o estabelecimento de sistemas de saúde e previdência tomou mais uma vez precedência sobre a criação do Suas. A forma que a política social adquiriu, com a priorização de programas de transferência de renda, com alta visibilidade política, também contribuiu para o distanciamento da população dos demais serviços oferecidos pelos equipamentos do Suas.

## O futuro do Suas e os excluídos da assistência social

Apesar dos grandes avanços observados ao longo deste artigo, especialmente após a Constituição de 1988 e a criação do Suas, o sistema não está livre de críticas. A assistência social é uma das políticas públicas mais recentes e que, ainda assim, possui caráter universal e escopo nacional. É preciso, para seu contínuo avanço e aprimoramento, identificar as fragilidades do sistema e possíveis soluções.

Uma das críticas levantadas por Schmidt e Silva (2017) está na utilização dos programas de transferência de renda como principal foco de enfrentamento da pobreza no país. As autoras não diminuem a importância de tais medidas, especialmente diante da realidade brasileira, mas ressaltam que outras ações do próprio Suas poderiam ser priorizadas

como forma de combate ao desemprego. As políticas de transferência de renda, além de apresentarem um desafio orçamentário, também retomam as origens da proteção social: seletiva, compensatória e residual, com valores baixos.

Neste sentido, Bichir (2016), ao levantar questões sobre a relação entre programas de transferência de renda e a assistência social, ressalta a importância de se estudar e compreender até que ponto programas como o Programa Bolsa Família (PBF), que possui alta visibilidade e importância política, não acabam por determinar o direcionamento das ações do Suas. O CadÚnico e o PBF acomodam muitas das capacidades estatais voltadas para a área social, o que na prática aumenta a distância entre o planejamento a nível federal e a execução a nível municipal.

A pactuação de ações nos três níveis federativos, bem como a coordenação com outras políticas públicas é essencial para o bom desenvolvimento do Suas (Rodrigues, 2015). O atendimento nos equipamentos de entrada da assistência, como o CRAS, acabam por ser os grandes responsáveis pela execução das políticas, até mesmo como o primeiro contato dos usuários com seus direitos sociais.

Esse atendimento ainda carrega características históricas que ligam a figura da mulher ao assistencialismo. Igualmente, a matricialidade sociofamiliar coloca a mulher como foco das políticas públicas assistenciais. Não ignorando as razões socioculturais que justificam este foco, ao mesmo tempo surge a questão da invisibilidade dos homens nas questões sociais. Barbosa e Freitas (2013), ao estudarem questões de gênero dentro da proteção social básica, argumentam que o protagonismo feminino reforça a responsabilidade da mulher para o sucesso das políticas sociais, enquanto afastam os homens tanto dessa responsabilidade como do acolhimento que eles poderiam receber em uma situação de vulnerabilidade.

É preciso também considerar as particularidades regionais brasileiras e as características das populações. Autores como Martins Júnior (2018) e Rolim (2021) ao estudarem a implementação da assistência social na região Amazônica brasileira, observam que a hegemonia e padronização do Suas não condiz com a realidade local. Alguns dos desafios enfrentados pela assistência social na região amazônica incluem as longas distâncias entre os municípios e comunidades, somado ao transporte público mais caro do país, em sua maioria fluvial; a diversidade cultural e populacional (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, etc); e as cheias dos rios que afetam o transporte (Martins Junior, 2018; Rolim, 2021).

Na mesma linha, ao pesquisarem a operacionalização do Suas em comunidades quilombolas no Vale do Mucuri, Minas Gerais, Souza e Brandão (2021) observam que as comunidades que são atendidas pela proteção básica não possuem uma política específica



voltada para suas particularidades. A elas é estendido o trabalho dos CRAS Itinerantes, atendendo a população rural, mas não foi identificada a presença de CRAS Quilombolas, cuja existência é prevista na PNAS. O serviço parece ser precário e insuficiente, e pautado no argumento de que, em razão da universalidade do atendimento, e da limitação de recursos, não é possível desenvolver ações que atendam essas comunidades em específico (Souza; Brandão, 2021).

Por outro lado, nesta mesma pesquisa, os autores identificaram que algumas comunidades não tinham acesso à assistência social, uma vez que os gestores municipais alegaram não possuir recursos e equipamentos para chegar até a população rural. A invisibilidade da população rural no âmbito da assistência social já foi identificada por outros autores como Nunes e Scherer (2020), que ressaltam que ainda hoje a assistência social carrega marcas do histórico protagonismo do trabalhador urbano sobre o rural, sendo o alcance das políticas públicas afetado pela limitação de recursos e equipamentos.

Assim, conforme exposto pela evolução da assistência social narrada neste artigo, a política carrega estigmas históricos de assistencialismo e baixa prioridade nas agendas de governo, especialmente em regimes autoritários ou de centro e/ou direita. Isso gera impacto não só na percepção da população sobre o direito à assistência, mas também na implementação da política. Como consequência, observa-se uma priorização de programas de transferência de renda, reduzindo a política a um remédio imperfeito para questões econômicas.

Além disso, os critérios de seletividade apontados por Sposati *et al.* (2014) ainda são a base do Suas, cujo próximo passo em sua caminhada de aperfeiçoamento deve ser o foco e adaptação às micro realidades brasileiras, especialmente a nível municipal, conforme previsto na Loas e na PNAS. Apesar de as diretrizes constitucionais apontarem para uma priorização do indivíduo, a realidade do Suas é de um tratamento padrão voltado para acesso a direitos básicos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou, por meio de uma revisão sistemática da literatura, identificar os fatores que contribuíram para estigmatização assistencialista da política de assistência social brasileira, inclusive após sua transformação em política pública de caráter universal. Por meio dos artigos selecionados, foi feita uma retomada deste processo, considerando elementos históricos, culturais, políticos e econômicos.

Como resultado, compreendemos que a assistência social brasileira nasce sob forte influência da religião Católica, e gradativamente adquiriu a forma e o estigma de uma caridade destinada ao pobre, aquele que não seria capaz de ingressar na sociedade. O peso dessa carga histórica afetou o processo de unificação e luta por direitos sociais no século XX, bem como ainda hoje afeta a visão da população sobre a sua condição como sujeito de um direito constitucional.

Esse afastamento da assistência social das funções do Estado fez com que ela se tornasse uma das mais recentes políticas públicas nacionais, ainda em processo de consolidação. Somente com a criação do Sistema Único de Assistência Social, em 2004, os entes federativos realmente se veem de frente à responsabilidade de gerir e financiar uma política de caráter universal voltada para a parte mais frágil da população brasileira. Conforme foi identificado no artigo, ainda há uma descoordenação entre as três esferas de governo, e os municípios acabam por carregar a maior parte da responsabilidade e custos pelo sucesso dessas políticas.

Apesar dos inegáveis avanços das últimas décadas, alguns problemas graves do Suas já podem ser identificados: sua vulnerabilidade diante da mudança de plataforma de governo a nível federal; o caráter generalista do atendimento que pode acabar excluindo grupos populacionais vulneráveis; a descoordenação entre os entes federativos com relação ao financiamento e planejamento de políticas mais concretas voltadas ao cumprimento de outros objetivos previstos na PNAS, como o combate ao desemprego e a reinserção do usuário na sociedade.

Estes problemas podem ser ligados ao quadro histórico, político e cultural apresentado por este artigo. O enfoque dado para este artigo foi uma retrospectiva histórica da construção do Suas, sem a pretensão de se aprofundar em questões mais atuais. Espera-se que futuras pesquisas na área explorem estes problemas a partir dos contextos aqui expostos.

## **AGRADECIMENTOS**

Este trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

## **REFERÊNCIAS**

BARBOSA, Daguiomar de Oliveira; FREITAS, Rita de Cássia Santo. A invisibilidade dos homens na proteção social básica: um debate sobre gênero e masculinidades. **OP SIS**, Catalão, v. 13, n. 2, p. 58-83, jul-dez, 2013.

BICHIR, Renata. Novas agendas, novos desafios: Reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos estudos CEBRAP**, v. 35, n. 1, p. 111–36, 2016.

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. A atenção aos pobres: apontamentos históricos sobre assistência e proteção social no Brasil. **História e Cultura**, Franca, v. 6, n. 2, p. 9-34, ago-nov, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, 05 out 1988. Acesso em: 02 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Lei Orgânica da Assistência Social. Dispõem sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 07 dez 2013. Acesso em: 02 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 09 jan 2004. Acesso em: 02 mar. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**. Gráfica e Editora Brasil LTDA, Brasília, 2011. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/04-caderno-creas-final-dez..pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2009. Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/orientacoes\\_Cras.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf)>. Acesso em: 02 mar. 2023.

CASTILHO, Daniela Ribeiro; LEMOS, Esther Luíza de Souza; GOMES, Vera Lúcia Batista. Crise do Capital e desmonte da Seguridade Social: desafios (im)postos ao Serviço Social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 447-466, set-dez, 2017.

FREITAS, Cristiane Redin; GUARESCHI, Pedrinho Arcides. A assistência social no Brasil e os usuários: possibilidades e contradições. **Diálogo**, Canoas, n. 25, abr, 2014.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7ª ed. Atlas, 2019.

GOMES, Nayara de Souza; GONÇALVES, Sílvia Maria Melo. A psicologia na assistência social: considerações sobre o percurso histórico deste “novo” campo. **Revista Mosaico**, v. 09, n. 1, p. 02-09, jan-jun, 2018.

FERRARI, Hamilton. Número de beneficiários de programas do governo quadruplicou em 2020. **Poder 360**, 9 set 2020. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/economia/numero-de-beneficiarios-de-programas-do-governo-quadruplicou-em-2020/>>. Acesso em: 02 mar. 2023.

IVO, Anete Brito Leal; SILVA, Alessandra Buarque de Araújo. O hiato do direito dentro do direito: os excluídos do BPC. **Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 32-40, jan-jun, 2011.

JACCOUD, Luciana; BICHIR, Renata; MESQUITA, Ana Cleusa. O Suas na proteção social brasileira: Transformações recentes e perspectivas. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 36, n. 2, p. 37-53, 2017.

KILDUFF, Fernanda; SILVA, Mossicléia Mendes da. Tensões da política social brasileira: entre o aparato assistencial e a criminalização da questão social no Brasil. **Katálysis**, Florianópolis, v. 22, n. 3, p. 619-630, set-dez, 2019.

LASTA, Letícia Lorenzoni; GUARESCHI, Neuza Maria de Fátima. Políticas de assistência social: entre a produção/governo da vida. **Polis e Psique**, v. 8, n. 3, p. 70 – 87, 2018.

LIMA, Ana Maria Amoroso; MOURÃO, Ana Maria Arreguy; SOUZA, Édina Meireles de. Controle social e participação: um desafio para a política de assistência social no Brasil. **Libertas**, v. 12 n. 1, jan-jul, 2012.

MARTINS, Tatiana Roberta Borges; JACINTO, Adriana Giaqueto. A (des)coordenação federativa do Suas: tensões, rupturas e desafios. **Textos & Contextos Porto Alegre**, v. 20, n. 1, p. 1 -17, jan-dez, 2021.

MARTINS JUNIOR, Severino. Fator amazônico e cultura política na gestão do SUAS: as influências no processo de consolidação do SUAS no Estado do Pará. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 17, n. 2, p. 458-467, ago-dez, 2018.

MORAES, Verena Duarte de; MACHADO, Cristiani Vieira. O Programa Bolsa Família e as condicionalidades de saúde: desafios da coordenação intergovernamental e intersetorial. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 41, n. especial 3, p. 129-143, set 2017.

NAZARENO, Bruna Ronconi; TORTATO, Cíntia de Souza Batista. A tecnologia do cadastro único no âmbito da política pública de assistência social – reflexões correlatas ao campo de estudos em ciência, tecnologia e sociedade em face às políticas sociais adotadas no Brasil. **Tecnologia e Sociedade**, Curitiba, v. 15, n. 37, p. 371-388, jul-set, 2019.

NUNES, Cíntia Florence; SCHERER, Giovane Antonio. Sementes lançadas em terras distantes: a garantia do direito à assistência social para a população rural. **Textos & Contextos Porto Alegre**, v. 19, n. 1, p. 1-15, jan-jun, 2020.

PAGE, Matthew J. et al . A declaração PRISMA 2020: diretriz atualizada para relatar revisões sistemáticas. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 31, n. 2, 2022.

PENALVA, Janaina; DINIZ, Débora; MEDEIROS, Marcelo. O Benefício de Prestação Continuada no Supremo Tribunal Federal. **Sociedade e Estado**, v. 25, n. 1, pp. 53-70, 2010.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, pp. 121-143, 2016.

REIS, Carlos Nelson dos; PESTANO, Cíntia Ribes. A especificidade da Assistência Social: algumas notas reflexivas. **Revista Virtual Textos & Contextos**, nº 5, ano V, nov. 2006.

RODRIGUES, Haidée de Caez Pedroso. Política de assistência social no Brasil e Programa Bolsa Família: apontamentos críticos. **Trabajo Social Global. Revista de Investigaciones en Intervención social**, v. 5, n. 8, p. 3-25, 2015.

ROLIM, Dayana Cury. Demandas dos povos da floresta e a oferta da Política de Assistência Social no contexto amazônico brasileiro. **Textos & Contextos Porto Alegre**, v. 20, n. 1, p. 1-13, jan-dez, 2021.

SANTOS, Keli Lopes; HECKERT, Ana Lúcia Coelho; CARVALHO, Silvia Vasconcelos. Família e mulher como instrumentos de governo na assistência social. **Psicologia & Sociedade**, v. 29, 2017.

SANTOS, Priscila Ribeiro dos. Entre ideias e interações: a participação dos usuários na política de assistência social. **Debates**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 120-142, jan-abril 2021.

SERAFIM, Henrique Rabello; ALVES, Ismael Gonçalves. A Constituição de 1988 no Brasil e assistência social: trajetórias da inclusão social e combate à pobreza. **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, v. 40, n. 3, 2018.

SCHMIDT, Janaina Albuquerque de Camargo; SILVA, Mossicléia Mendes da. A assistência social na contemporaneidade: uma análise a partir do orçamento público. **Katalysis**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 86-94, jan-jun, 2015.

SOUZA, Sidimara Cristina; BRANDÃO, André Augusto Pereira. Assistência social e as comunidades quilombolas do Brasil. **Textos & Contextos Porto Alegre**, v. 20, n. 1, p. 1-13, jan-dez, 2021.

SOUZA, William Azevedo; MEXKO, Sara; BENELLI, Silvio José. Política de Assistência Social e Processo de Estratégia de Hegemonia no Brasil. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 42, e232592, p. 1-16, 2022.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. Assistência social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, n. 10, jul-dez, 2007.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira; BONETTI, Dilsea Adeodata; YAZBEK, Maria Carmelita; CARVALHO, Maria do Carmo Brant. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 12ª Ed. Cortez Editora: São Paulo, SP, 2014.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.14, n. 3, p. 731-741, 2009.

WANG, Daniel Wei Liang; VASCONCELOS, Natália Pires de. Proteção Judicial de Direitos e Escolhas Políticas na Assistência Social: o Supremo Tribunal Federal e o critério de renda do Benefício de Prestação Continuada. In: OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). **Judicialização de Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p.289-308, 2019.