



## **A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL:** entre avanços, retrocessos e os desafios impostos pela crise política e sanitária.

ARAÚJO, Matheus da Silva<sup>1</sup>

NOBRE, San Rayla da Costa<sup>2</sup>

PILEIRA, Shayanne Antunes<sup>3</sup>

### **RESUMO**

O presente estudo visa empreender reflexões acerca da proteção social no Brasil, abordando o processo histórico constitutivo da política de assistência social, e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). De forma breve, apresentar-se-á os avanços alcançados por meio do reconhecimento legal da assistência social como política pública de seguridade social, bem como os desmontes, ataques e retrocessos que ocorreram nos últimos anos, e os agravos ocasionados pela pandemia de Covid-19, que gerou a ampliação das desigualdades sociais e tornou mais visível os ataques às políticas sociais e os impactos na vida da população usuária da política de assistência social, constituída predominantemente por pessoas negras e mulheres.

**PALAVRAS-CHAVE:** Assistência Social, Desigualdade Social, Desemprego, Pobreza.

### **1 INTRODUÇÃO**

No decorrer deste artigo será apresentada uma contextualização histórica onde serão apontados os avanços, desmontes e retrocessos vivenciados pela política de assistência social, pois o campo da Assistência Social, no Brasil, é permeado por lutas históricas, e inúmeros processos ocorreram para que a referida política se constituísse como é atualmente. Será abordada a proteção social ofertada enquanto direito constituído

---

<sup>1</sup> Graduando em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará, Campus Universitário do Marajó-Breves; endereço: Rua 95, nº 133, Vila Intermediária, Monte Dourado –Pa; telefone: (91) 9 9340-5051; email: matheus.daraujo2005@gmail.com.

<sup>2</sup> Graduanda em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará, Campus Universitário do Marajó-Breves; endereço: Passagem 30 de novembro nº 2765, Cidade Nova, Breves – Pa; telefone (91) 9 8599-9570; email: sanrayla45@gmail.com.

<sup>3</sup> Graduanda em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará, Campus Universitário do Marajó-Breves; endereço: Av. Portel nº 833, Cidade Nova, Breves-Pa; telefone: (91) 9 9291-9268; email: shayannepiteira@gmail.com (participante apresentará o trabalho).

legalmente e os aspectos referentes à Lei Orgânica de Assistência Social como ferramenta de legitimação de direitos e seu papel fundamental na elaboração e execução dos serviços, logo em seguida será feito um recorte sobre o estado de pandemia ocorrido no Brasil e os agravos vivenciados pela população mais vulnerável .

É importante salientar a escolha do tema deu-se pela proximidade com a política de assistência social, por meio do Estágio Supervisionado em Serviço Social no CRAS e CREAS e pelo reconhecimento e compreensão de que trata-se de uma importante discussão para o Serviço Social. Esse artigo foi construído por meio de pesquisa bibliográfica, partindo dos estudos de autores como Yamamoto (2001) que disserta sobre a questão social, Yazbek (2006), Couto (2015) e Boschetti (2021) autoras que discutem as políticas de assistência social, sua população usuária.

O trabalho encontra-se distribuído da seguinte forma, introdução, desenvolvimento, dividido em dois tópicos para uma melhor compreensão da temática, o primeiro discorre sobre a construção histórica da política de assistência social, os avanços materializados pelos marcos legais, as características adquiridas por ela ao longo do tempo, bem como os aspectos que continuam vinculados a ela. O segundo item discute a crise vivenciada atualmente devido à política neoliberal e que foi acentuada pela pandemia de Covid – 19 e a forma como impactam a vida da população usuária do SUAS. Nas considerações finais serão feitos breves apontamentos acerca do entendimento de como a política encontra-se no momento atual.

## **2 BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Os sistemas de proteção sociais possuem históricos diferentes, pois se moldam consoantes ao estágio de desenvolvimento do capitalismo. No contexto brasileiro, a proteção social adquire maior relevância e visibilidade em virtude das transformações societárias relacionadas ao campo do trabalho, na década de 1970, período em que o capital busca ampliar exponencialmente seus lucros por meio da flexibilização, precarização das condições e formas de trabalho, com isso a proteção social passou a ter o papel de garantia de condições de vida de parte da classe trabalhadora. A importância da proteção social está na sua contribuição para a reprodução da força de trabalho, dessa forma, Estado e capital são obrigados a atender as demandas relacionadas à sobrevivência da classe trabalhadora, como meio essencial para a própria reprodução do sistema capitalista (NALESSO, RIZZOTTI E MUSTAFA, 2021).

O contexto que permeou o nascedouro da política de assistência social não permitiu que ela fosse caracterizada como um direito social, mas sim, entendida como ajuda aos necessitados. Além disso, conforme Mauriel (2010), “as ações assistenciais foram utilizadas

historicamente como instrumento eleitoreiro e moeda de barganha populista”. Ou seja, o caráter da Assistência Social, inicialmente, era pautado em ações que não buscavam intervir eficazmente nas demandas sociais, mas sim manter as populações vulneráveis às dependências de “ajudas estatais”.

A proteção social obtém novos contornos, e um reconhecimento enquanto direito, com a da Constituição Federal de 1988, que insere a assistência social no tripé da Seguridade Social, a partir disto a assistência social ganha o reconhecimento de política pública, dever do estado e direito do cidadão, e dessa maneira

passa a ser guiada pelos princípios da universalidade, descentralização e da participação social. Assim como já é possível observar no parágrafo 4º, artigo 226 da constituinte, o reconhecimento de que a “família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado” (FRITZEN, 2015, p. 2-3).

A Constituição Federal de 1988 ainda estabelece que ela observará duas diretrizes, sendo estas a maneira de organizá-la. A primeira, é a descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social. A segunda diretriz constitucional a respeito da assistência social refere-se à participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. A exemplo disto, em um contexto mais local, tem-se a instituição dos conselhos de Assistência Social instituídos nos municípios, com caráter deliberativo, compostos, paritariamente, por representantes tanto Poder Público e da sociedade civil organizada, conforme preconiza a lei Orgânica da Assistência, que disciplina a criação dos conselhos municipais.

Contudo, mesmo com a disposição constitucional, ainda não foi possível se desvencilhar totalmente da ideia assistencialista que a caracterizou, pois, “as ações focalizadas no combate direto à pobreza possuem, geralmente, caráter transitório e sua continuidade fica à mercê das opções de governos, atendendo uma demanda difusa e não estruturada no aparelho do Estado” (MAURIEL, 2010, p.176). Pode-se considerar, portanto, que:

O processo de consolidação da política de assistência social brasileira foi lento e tardio e essa política somente se legitimou como um direito social na Constituição Federal de 1988. Antes ela era vista como política que dependia da boa vontade dos governantes e da população e suas ações compreendiam atitudes filantrópicas, que na maioria dos casos eram geridas pela primeira dama, tendo, portanto, na sua base histórica a presença da caridade e filantropia (COURI et al, 2017, p.82).

Em 1993, a assistência social foi regulamentada por meio da Lei nº 8.842, conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, reafirmando as normas e orientações da Carta Magna, e como política de proteção social, “configura-se como reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu

protagonismo” (BRASIL, 2009, p.31). A LOAS, disciplina que a gestão das ações na área de assistência social ficarão organizadas sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social - Suas, e o seu financiamento deve ser efetuado mediante cofinanciamento dos 3 (três) entes federados. O SUAS, foi criado em 2005 e formulado após debates e encaminhamentos da V Conferência Nacional de Assistência Social. O SUAS é um “modelo de gestão próprio e único para todo o território nacional, que integra os três entes federativos e objetiva consolidar um sistema integrado” (TEIXEIRA, 2009, p. 256). Porém, de acordo com Couri et al (2017), “das políticas que integram a seguridade social brasileira, a assistência social foi a que demorou mais tempo para conquistar o espaço próprio no orçamento público brasileiro”.

Foi por meio da aprovação do Conselho Nacional de Assistência Social, em 2004, que foi possível a criação da Política de Assistência Social, a PNAS, “materializando o conteúdo da assistência como um pilar no campo da proteção social em âmbito de seguridade social” (FRITZEN, 2015, p.3). A autora alerta para as diretrizes estruturantes da PNAS e do SUAS, onde situa-se a materialidade sociofamiliar, que destaca o papel primordial da família enquanto responsável por prover cuidados e proteção social aos seus integrantes. Em conformidade com Mesquita e Freitas (2013 apud FRITZEN, 2015) há uma significativa mudança de perspectiva, a família que era sujeita a ações do Estado, passa a ser agente na efetivação de políticas sociais. Estes marcos legais supracitados representam grandes avanços, o que antes eram ações filantrópicas e caritativas de igrejas, passam a ser reconhecidas como direitos básicos que devem ser garantidos a todos os que necessitam.

Entretanto, conforme afirma Couto (2015, p. 667) a política de assistência social, “constitui-se campo de luta e de disputa, no qual os capitalistas vêm intervindo para retirar aquilo que foi duramente conquistado pelos trabalhadores”, dessa forma, a política torna-se cada vez mais seletiva e focalizada, exigindo condicionalidades para o acesso a seus serviços e benefícios. E segundo Teixeira (2018, p. 152) “ainda é permeada por um viés conservador e persistente, que se aloca nos modos de fazer, nas entrelinhas do arcabouço teórico dessa política e nas ideologias que circundam a sociedade”.

Nos últimos anos, estão ocorrendo desmontes e sucessivos ataques ao supracitado sistema protetivo, SUAS e das demais políticas públicas sociais, bem como o acirramento da questão social, culminando para o aumento da desigualdade social. Nalesso, Rizzote e Mustafa (2021, p.220) destacam o ano de 2016, a partir do impeachment de Dilma Rousseff, como período em que

se assiste no Brasil a um conjunto de medidas e reformas que interferem diretamente nos direitos sociais da classe trabalhadora, a exemplo das reformas da previdência e trabalhista e da Emenda Constitucional 95 (BRASIL, 2016) que congelou gastos sociais por 20 anos e que tem tido forte reflexo no sistema de proteção.

### **3 Os desdobramentos da pandemia sobre a proteção social e rebatimentos sobre a população usuária**

Com a pandemia ocasionada pela Covid -19, que surgiu no início do ano de 2020, houve a necessidade de se estabelecer medidas restritivas para a prevenção ao contágio da doença, como o isolamento social, essa medida foi preponderante na tentativa de conter a disseminação viral, devido não haver naquele momento formas tratamento para a doença e vacina para combater o vírus. No entanto, após “3 meses de seu início, o Brasil já é o segundo país do mundo em casos confirmados e em mortes, mais de 1,1 milhões de casos confirmados 52,3 mil mortes” (CASTRO, 2020, p. 8).

Devido toda essa problemática ao qual a população vivenciou os agravos, que tornaram bastante expressivos no que se refere as desigualdades sociais que alardiou-se e ganhou extrema visibilidade, e após o pressionamento da sociedade, foi criado por medida provisória o auxílio emergencial, que inicialmente teria o valor mensal de R\$200,00, porém durante tramitação no Congresso Nacional esse valor aumentou para R\$600,00. O auxílio emergencial ganhou forte conotação bancária, afastando-se do sistema protetivo já instituído no Brasil, e sua oferta foi utilizada como estratégia de desmonte do SUAS, haja vista que os benefícios eventuais já são preconizados pela Lei Orgânica de Assistência Social, incluindo situações de vulnerabilidade e calamidade pública, de acordo com o parágrafo segundo da LOAS (BRASIL,1993, § 2º)

Poderão ser estabelecidos outros benefícios eventuais para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública.

Percebe-se que não havia necessidade da criação de medida provisória para a criação do auxílio, isso foi utilizado pela governo como estratégia de desmonte do SUAS e como meio de promover-se em meio a crise, visando a reeleição. Para as autoras Nalesso, Rizzotti e Mustafa (2021, p.226) “o tempo gasto entre o debate parlamentar e a autorização final para a concessão do benefício eventual teria sido reduzido se o governo não tivesse tentando desmontar a rede instituída do SUAS”. Essa questão incide na desproteção do SUAS no que tange a segurança de renda, pois a demora para concessão do auxílio fez com que a população ficasse desprotegida financeiramente e exposta ao vírus. A cobertura do auxílio não foi suficiente para conseguir alcançar uma parcela da população, o que “viola a normativa da política de assistência social que prevê garantias de proteção social para quem dela necessitar” (CAVALCANTE,2021, p.214).

A dimensão da assistência social que trata com as vulnerabilidades sociais da população, foi retratada apenas pela ótica da insuficiência de renda – medida pelos diversos indicadores de pobreza de renda – e pela população de rua. A tendência de redução das situações de pobreza, medida em renda, que vinha ocorrendo desde o

início do recente século reverteu-se fortemente a partir de 2014. Para o período pré-pandemia observa-se o aumento de 4,5% para 6,2% da população, isso significa que 4,3 milhões de brasileiros voltaram a viver na pobreza e no total atingiu 13,3 milhões de pessoas. (CASTRO 2020, p.10)

A pandemia expôs o desmonte da seguridade social e dos direitos trabalhistas, devido aos sucessivos ajustes fiscais dos últimos anos. De acordo com Boschetti e Behring (2021) o auxílio emergencial chegou a 68 milhões de brasileiros e em contrapartida apenas 4,2% solicitou o seguro-desemprego até agosto de 2020, percebe-se que com a redução de direitos advindos do trabalho, há a ampliação, ainda que insuficiente, de benefícios assistenciais para a reprodução da força de trabalho.

De acordo com Boschetti e Behring (2021, p.74) “quando a pandemia chega ao Brasil, encontra um país com 12,6 milhões de desempregados (as)”, deste quantitativo 64,8% são pretos e pardos, e as mulheres representam cerca de 53,8% da população desempregada. Estes dados revelam que as mulheres negras, encontram-se como principal força de trabalho desempregada e em situação de precarização do trabalho no Brasil, demonstrando o caráter do capitalismo no país: racista e patriarcal.

Aliado aos desmontes de direitos e políticas sociais, impera o discurso pautado nos benefícios que o trabalho flexível e autônomo pode proporcionar, e a partir disto o capital e Estado utilizam mecanismos para enfraquecimento do trabalho de carteira assinada, e de retirada de todos os direitos sociais, transferindo todas as responsabilidades ao trabalhador.

Essa ampliação da desigualdade tem a ver como aumento da precaridade no mercado de trabalho devido a desocupação elevada e em crescimento: as dificuldades dos trabalhadores menos qualificados em aumentar seus rendimentos; as ocupações que foram geradas são informais, que tem menor salários; o desalento elevado; e a subutilização da força de trabalho atinge nível record e em ampliação (CASTRO, 2020, p. 11).

Em um período marcado pelo desemprego, trabalhos informais, e trabalhos formais com baixos salários, há uma grande necessidade de proteção pela assistência social (COUTO, 2015). Aqueles que não podem ser protegidos via direitos adquiridos pelo trabalho são assistidos pela política de assistência social. Os usuários da política de assistência social são em sua maioria, mulheres negras, crianças, e idosos beneficiários do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada.

Para Castro (2020), em conformidade com o IBGE (2018) a pobreza rebate de forma diferenciada os “grupos populacionais vulneráveis”, há os que possuem uma maior fragilidade financeira do que outros, “como as crianças e a população preta e parda”. Desta forma ocorre a discrepância referente à questão territorial, as populações de regiões como as do Norte e Nordeste e nas periferias das grandes cidades sofrem de forma bem assentuada esses agravantes. (CASTRO 2020, p.10).

Devido as grande desigualdade social e os desafios impostos pela sociedade capitalista, a população pobre busca estratégias de sobrevivência, e “o que se constata é uma dependência quase que exclusiva dos serviços sociais públicos em suas estratégias para sobreviver” (YAZBEK, 2006, p.133). O que por vezes é visto de forma preconceituosa pela sociedade, o preconceito relacionado “à “dependência” que o benefício assistencial cria no cidadão que a ele precisa recorrer vem acompanhado não raro da ideia associada a vagabundagem, displicência e falta de empenho” (COUTO, 2015, p.669), existe uma estigmatização e culpabilização do individuo pela situação em que se encontra, dissociando essa realidade das condições de vida colocadas pelo capital. Conforme aponta Santos (2017,p.26)

a gênese da “questão social” é explicada pelo processo de acumulação ou reprodução ampliada do capital. Esse processo remete à incorporação permanente de inovações tecnológicas pelos capitalistas, tendo em vista o aumento da produtividade do trabalho social e a diminuição do tempo de trabalho socialmente necessário à produção de mercadorias. Essa tendência, por sua vez, produz um movimento simultâneo de aumento do capital constante e diminuição do capital variável, que corresponde a força de trabalho.

Além disso, a questão social expressa “disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico – raciais” (IAMAMOTO, 2001, p. 17). Dessa forma, afeta em maior intensidade sujeitos com determinadas características, como as mulheres pobres e negras. Cisne (2007, apud, FRITZEN, 2015, p. 1) considera que a construção social sempre vinculou a mulher ao âmbito doméstico e do cuidado, e que foi “processualmente associada à mediação das expressões da questão social”.

Souza (2013) citada por Fritzen (2015) utiliza o termo feminização da pobreza para abordar os impactos desiguais da crise capitalista que incidem sobre as mulheres, a autora afirma que a pobreza possui sexo e raça, e que o desemprego e a precarização do trabalho aumentou entre as mulheres. Além das disparidades do mercado de trabalho, advindas da divisão sexual do trabalho, reestruturação produtiva e flexibilização do trabalho, percebe-se o aumento de famílias chefiadas por mulheres. Com isso, elas tornam-se as principais usuárias dos serviços e atendimentos da política de assistência social.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Partindo-se de toda discussão realizada, considera-se que, os avanços decorrentes de legitimação da política de assistência social, a qual assegura direitos para a população, principalmente a população mais pobre e vulnerável, são bastante significativos, pois o que eram ações de caráter filantropico e caritativo, passaram a ser reconhecido como direitos, que devem ser assegurados a todos os que necessitarem.

Hoje, a assistência social é definida constitucionalmente e “será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (BRASIL, 1988). Ela integra o chamado compõe o tripé da Seguridade Social. No campo jurídico, a assistência social já adquiriu status de direito social para o cidadão. Mas, ao se deparar com sua operacionalização no cotidiano, muitos ainda acreditam que essa política se trata de alguma benesse, o que, por vezes, acaba beneficiando as lideranças políticas que estão no poder, seja no âmbito municipal, estadual ou federal.

O sistema de proteção social brasileiro continua universal do ponto de vista do marco legal, mas que tal concepção não conhece existência real, pois o que se verifica é uma crescente tendência de que política social é algum tipo de ação voltada para os pobres ou “excluídos” e, por isso, deve ser focalizada (WERNECK VIANNA APUD MAURIEL, 2010, p. 174).

Ainda vivenciam-se momentos de constantes de incertezas, cortes e retrocessos, o estado pandêmico em que o país se encontra, no qual medidas urgentes e emergentes foram tomadas, esprou as desigualdades sociais como imensas ondas ocasionando para grande parte da população fortes consequências, como o desemprego, aumento da desigualdade social, precárias condições de vida e moradia, dentre tantos outros reflexos e expressões da questão social, que afetam principalmente mulheres negras. Os desmontes e retrocessos que hoje a política de assistência sofre, ocasiona a fragilização dos serviços ofertados, e dessa forma o acesso aos serviços e benefícios se tornam cada vez mais reritos a uma pequena parcela da população. A política de assistência social ainda continua sendo utilizada como moeda de troca, conforme Yazbek (2004), o que reflete na impossibilidade de emancipação da população usuária.



## REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social** – PNAS/2004. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2005. Reimpresso em maio de 2009.
- BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti. **Assistência Social na pandemia da covid -19: proteção para quem?**. Revista Serviço Social e Sociedade n.140, p.66-83. São Paulo, 2021.
- CARVALHO, Poliana de Oliveira; TEIXEIRA, Solange Maria. **O trabalho social com famílias na Proteção Social Básica da assistência social**. Revista em pauta, n. 42, v. 16, p. 151 – 166. Rio de Janeiro, 2018.
- CASTRO, Jorge Abrahão de. **Proteção Social em Tempos de Covid-19**. Artigo Original. Ministério da Economia (MS) – Brasília (DF), Brasil. [Jorge.abrahan57@gmail.com](mailto:Jorge.abrahan57@gmail.com). <https://orcid.org/0000-0002-4576-2061>
- CAVALCANTE, Almira Almeida. **Proteção Social e Pandemia da Covid-19: O Lugar da Transferência de Renda**. Temporalis, n.41,p.205-218. Brasília, 2021.
- COURI, Joseane R. Et all. **As dimensões do financiamento da Política de Assistência Social no Brasil**. Vitória: Argum, 2017. V.9, n.3, p.81-97, set/dez.
- COUTO, Berenice Rojas. **Assistência Social: direito ou benesse**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 124, p. 665-677, out./dez. 2015.
- FRITZEN, Juliana Pires. **A feminização da assistência social: discutindo gênero e sua interface com a proteção social**. Seminário Nacional de Serviço social, Trabalho e Política Social. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2015.
- IAMAMOTO, Marilda Villela. **A questão social no capitalismo**. In: Temporalis. Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS. Ano II, Nº 3, 2001.
- MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira**. Rev. Katál. Florianópolis v.13 n.2p.173-180 jul./dez.2010.
- NALESSO, Ana Patrícia; RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral; MUSTAFA, Sâmia Machado. **Desmonte da proteção social: uma análise da implementação do auxílio emergencial**. Temporalis, ano 19, n.37, p. 219 – 236. Brasília, 2021.
- RAICHELIS, Raquel. **O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos**. Ser. Soc. Soc., São Paulo, n. 107, p.420 – 437, jul./set.2011.
- SANTOS, Josiane Soares. **“Questão social”: particularidades no Brasil/Josiane Soares Santos**. – São Paulo: Cortez, 2012 – (Coleção biblioteca básica de serviço social; v 6).
- TAVARES, Maria Augusta. **Acumulação, trabalho e desigualdades sociais**. In: **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Conselho Federal de Serviço Social; Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Brasília, 2009.
- YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 5. ed. – São Paulo: Cortez, 2006.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Tendências da política de Assistência Social.** Mesa Redonda Assistência e Previdência: Caminhos e tendências no XX Ciclo de Debates do Serviço Social do Hospital das Clínicas da UNICAMP. Expositores: Professor Dr. Wilson Cano do Instituto de Serviço Social & Saúde Campinas v. 3 n. 3 p. 1-94 Maio 2004.