



Política de Assistência Social no Brasil: histórico e tendências

Ana Elizabete Mota
Marcelo Sitcovsky

A Constituição Federal (CF) de 1988, designada por muitos como *Constituição Cidadã*, inaugura no Brasil o direito à Seguridade Social [conforme as Seções I - IV do Capítulo II do Título VIII da referida Carta Magna](#). Na CF, a Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência Social e à Assistência Social. Neste curto ensaio, de natureza informativa, abordaremos sinteticamente o significado da Seguridade Social pública e, em seguida, nos deteremos sobre as especificidades da política de Assistência Social no Brasil.

Antes de abordarmos os traços da Seguridade Social brasileira, é mister afirmar que os sistemas de Seguridade Social que hoje conhecemos, ao mesmo tempo em que integram os mecanismos extraeconômicos, necessários ao desenvolvimento do capitalismo monopolista, afirmam direitos sociais conquistados pelas classes trabalhadoras. As políticas e os direitos no campo da Seguridade Social dependem das características de cada país e da capacidade de luta social dos trabalhadores, de modo que, ora assumem formas mais universais, ora formas mais restritas. Por isso mesmo, são impensáveis fora do campo da economia e da política, das estruturas e conjunturas históricas de cada realidade e das disputas entre as classes dominantes e os segmentos de classe que lutam por melhores condições de vida e trabalho.



coletiva



Cartaz da Conferência Nacional Democrática de Assistência Social (2019)

A despeito das especificidades nacionais, as políticas de Seguridade Social são constituídas por ações compensatórias para os impossibilitados de prover o seu sustento por meio do trabalho; para a cobertura de riscos do trabalho nos casos de doenças, acidentes, invalidez, desemprego e manutenção da renda temporária ou permanente e sob a forma de pensão por morte. Relativo ao Brasil, é importante lembrar que a CF de 1988 surge no contexto da democratização da sociedade brasileira, após o exaurimento da ditadura militar, caracterizando-se como um marco no campo dos direitos e das garantias sociais. Evidente que, comparando com os países centrais, o Brasil cria tardiamente a sua Seguridade Social, que remonta à década de 1980 do século XX, com características muito distintas das vigentes nos países centrais. A Constituição já define o espectro da Seguridade quando afirma que a Previdência Social é de natureza contributiva; a Saúde é um direito universal e não depende de prévias contribuições; e a Assistência Social se volta para os que, por incapacidade física ou mental, envelhecimento, ausência de trabalho e renda,



temporária ou permanente, dela necessitam para prover o seu sustento. A oferta de bens, serviços e auxílios relativos à Assistência Social tem caráter universal, para os que dela necessitam; mas o acesso efetivo aos benefícios e serviços depende de critérios objetivos e subjetivos de elegibilidade, tais como: renda, condições de vida, situações de risco social e pobreza.

Importa ressaltar que, desde sua aprovação em 1988, os direitos e a instituição dos princípios e benefícios da Seguridade Social têm sido duramente atacados. A classe dominante brasileira, já no início da década de 1990, promoveu uma verdadeira cruzada contra as políticas sociais. Perversa e conservadoramente, essa ofensiva se prolonga até os dias atuais: ora sob o argumento do déficit da Previdência, ora através do desmonte da Saúde com a ampliação dos serviços privados; ora sob a acusação de corrupção nos programas de transferência ou de suas benesses. Ao fim e ao cabo, independente do argumento de plantão, o que se pode dizer é que as reformas e cortes nesse setor estão subsumidos às necessidades do grande capital.

Na década de 1990, através do [*Consenso \(neoliberal\) de Washington*](#), testemunhamos o desmonte da expectativa de consolidação da cidadania social, instituída pela Constituição de 1988, robustecido no governo Collor pelo discurso contra os marajás da Previdência Social. Nos governos Fernando Henrique Cardoso, ao lado das privatizações das empresas estatais, presenciou-se a aprovação da EC 21 (reforma da Previdência Social) e a dubiedade em relação à política de Assistência Social, quando, concomitante à regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o governo criava, por fora dessa política, o programa Comunidade Solidária e algumas medidas de transferência de rendas. Nos governos Lula e Dilma, a despeito da expansão da Assistência Social, houve reforma da Previdência e inflexões privatizantes na Saúde, afetando o funcionamento e os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS). A partir do golpe de 2016, todas essas políticas, além da trabalhista,



sofreram ataques irreparáveis por força da subtração de direitos e da Emenda Constitucional 95, a *PEC do fim do mundo*, que praticamente congela os gastos do Estado.



Manifestações durante a 11ª Conferência Nacional de Assistência Social (2017)

Como registrado [em publicação do Conselho Federal de Serviço Social \(CFESS\)](#), a Previdência Social foi atingida pelas contrarreformas de 1998 (FHC), 2003 (Lula) e 2015 (Dilma), que reduziram direitos, mercantilizaram serviços e fortaleceram planos privados por capitalização. No campo da Saúde, o desmonte do SUS foi mediado pela criação das Organizações Sociais da Saúde (OS), a partir de 1998, e pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), a partir de 2011, além de novas regulamentações dos planos privados de saúde que favorecem o mercado em detrimento da universalização da saúde pública. A Assistência Social, cuja LOAS data de 1993, só adquiriu consistência de política pública, com a criação da [Política Nacional de Assistência Social \(PNAS/2004\)](#) e do [Sistema Único de Assistência Social \(SUAS/2005\)](#), no governo Lula.



coletiva

Importa frisar que foi no Governo Lula que a Assistência Social brasileira passou a respirar novos ares com a criação do SUAS, que foi responsável pela normatização, organização, racionalização e padronização dos serviços prestados à população. Período da criação das unidades públicas de execução da Assistência Social, os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especial da Assistência Social (CREAS), que operam, respectivamente, com a proteção social básica e especial, de média e alta complexidades. Iniciativas que consolidaram avanços dessa política, especialmente para os municípios onde inexistia tal estrutura pública.

Nos governos petistas, como já registrado em outras ocasiões, houve crescimento das políticas de combate à pobreza que, em certa medida, passaram a ser uma competência da Assistência Social. Embora os segmentos pauperizados das classes trabalhadoras (precarizados, sem renda e sem trabalho) sejam os sujeitos elegíveis da assistência social pública, constatou-se um paradoxo: enquanto se expandiam os benefícios assistenciais, particularmente o programa Bolsa Família, outros benefícios da seguridade eram suprimidos e mercantilizados na esfera da Saúde e da Previdência, havendo uma espécie de *assistencialização* da Seguridade Social em face da centralidade dos programas de transferência de rendas nas políticas sociais. Em outras palavras: houve ampliação do consumo popular, fruto das transferências monetárias de renda, mas o direito à assistência social, materializado na expansão da rede socioassistencial e dos serviços ofertados pelos CRAS e CREAS não avançaram na mesma proporção. Note-se, por exemplo, que o protagonismo dos direitos em relação ao acesso de benefícios monetários (caso do Bolsa Família) não evoluiu para a consolidação do direito a uma renda mínima de cidadania.



Reunião preparatória à Conferência Nacional Democrática de Assistência Social de 2019

Convém recuperar que, a despeito dos avanços acima aludidos, durante toda sua história, a Assistência Social brasileira esteve atravessada por tendências conservadoras expressas na adoção de medidas que reforçam a filantropia e a ideologia da ajuda. Outrossim, as ações assistenciais preservaram modelos de intervenções centrados nos indivíduos, respondendo por um verdadeiro processo de psicologização da *questão social*. Já os mecanismos voltados às *portas de saída* da Assistência Social, ao estabelecerem vínculos com as políticas de emprego e renda, estiveram assentados na adoção de programas de qualificação profissional e geração de trabalho e renda, sob a ótica do empreendedorismo, da informalidade e do combate à obtenção de renda sem contrapartida do engajamento no mercado (formal ou informal) de trabalho, realizando uma espécie de modernização da parábola religiosa “não dar o peixe, mas ensinar a pescar”, mesmo que a propriedade privada da terra e a especulação imobiliária não permitam “pescar nem plantar” meios de sobrevivência.



coletiva

Na atual conjuntura que vive o país, após a ascensão de Bolsonaro e do ultraneoliberalismo brasileiro, registra-se a ampliação de tendências conservadoras no campo da Assistência Social, acompanhada pelo aprofundamento da mercantilização e encurtamento das demais políticas que formam a Seguridade Social. [Observa-se o combate à laicidade do Estado e das políticas](#), enquanto os direitos se esvaem, subsumidos aos ajustes econômicos. Presencia-se o aprofundamento da pobreza e da miséria, que se tornam objetos de iniciativas voluntárias e da filantropia privada e religiosa; e o Programa Bolsa Família que sofreu destacada redução de beneficiários, somente aparece para reforçar o populismo de direita, com a instituição da décima terceira parcela do benefício. Em contrapartida, as redes abertas de TV e a mídia falada, ao revés das políticas voltadas para o mercado de trabalho e cobertura social dos desempregados, são os arautos cotidianos do empreendedorismo, reconceituando o mercado informal, o comércio de ambulantes e o trabalho por conta própria como um atributo do indivíduo numa economia em recessão, com cortes orçamentários e redução das políticas sociais públicas. Avizinha-se a tendência de “apagar” o direito à assistência social e ao trabalho protegido, em prol da responsabilização dos sujeitos, inclusive por sua incapacidade de empreender.

Nessa atual fase de reestruturação do capitalismo no Brasil, marcada pela austeridade orçamentária e violenta ofensiva contra os direitos, são notórias as expressões do agravamento da *questão social* (aumento do desemprego, da pobreza, de pessoas em situação de rua, da desassistência às crianças, jovens e idosos) e aumento da demanda por políticas de Assistência Social. Mas tudo indica que está em curso – na nova reestruturação do capitalismo brasileiro - outra formatação do trato da *questão social*, em especial no que concerne às políticas sociais públicas, onde se incluem a Previdência e a Assistência Social, [como bem problematizou Sonara Santos](#), ao afirmar que o atual governo pretende criar sua própria concepção de Assistência



Social, sobretudo no âmbito ideológico, ao afastar-se da política pública de assistência como um direito, propugnando a expansão da ação social voluntária, quando mais a população precisa delas. Assistimos, portanto, à tendência à intensificação da filantropia ancorada em uma visão conservadora da esfera pública, da vida social, das conquistas civilizatórias, numa postura avessa às conquistas estabelecidas pela Constituição de 1988, no alvorecer da democratização da sociedade brasileira, agora submetida a inúmeras propostas de emendas constitucionais que desfiguram a Seguridade Social brasileira, materializando uma espantosa regressividade social e civilizatória.

PARA SABER MAIS

MOTA, A. E. *Cultura da crise e seguridade social*. 3a ed. Cortez. 2005.

MOTA, A. E. (Org). *O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. São Paulo, Cortez, 2008.

MOTA, A. E. (Org). *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo, Cortez. 2012.

AUTORES



Ana Elizabete Mota é professora titular aposentada do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e professora Visitante Sênior do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro.



coletiva



Marcelo Sitcovsky é professor Associado do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Diretor da Associação de Docentes da UFPB (ADUFPB).