



Tendências da proteção social brasileira: caminhos para a construção da seguridade social

Eixo 2 | Proteção socioassistencial no Brasil

Esther Dweck

Ministra da Gestão e da Inovação
em Serviços Públicos

Betânia Lemos

Presidenta da Escola Nacional
de Administração Pública

Iara Cristina Alves

Diretora de Educação Executiva

Coordenadora-Geral de Especialização e MBA

Juliana Miranda Leda

Coordenadora de Especialização e MBA

Patrícia Siqueira de Medeiros

Equipe

Professora Conteudista

Carla Bronzo Ladeira

Coordenadores do Curso

Bianca de Oliveira Ruskowski
Fernando Carlos da Motta Soares

Coordenador Pedagógico

Ivan Carlos Pereira Gomes

Designer Instrucional

Nayara Lima

Designer Web

Thaís Andrade Vivas

Equipe CGMBA

Cecília Chachamovitz
Isabella dos Santos Rangel
Jana Petaccia de Macedo
Jonathas Ferreira Alexandre Souza
Patricia Lucinari
Rachel Dorneles

Equipe de Acessibilidade

Juliana Lopes Gonçalves (Libras)
Renata Cerri Scarpim
Vitor Vinícius Silva Oliveira

Estagiários

Carolina Salles Borges Sebalho
Luiza Vitória Alves da Cruz
Lucca Almeida Queiroz Santos
Revelry Pereira da Silva
Thiago Ferreira Rocha

Desenvolvimento no Moodle

Ewander Nunes Serra
Rodrigo Ferretti
Rosemary de Fátima Andrade
Vanessa Cristine Silva

Animação

Cristiano Alves

Atores

Márcio Nascimento Menezes (MEI)

Gravação e edição de vídeos

S.P. Jornalismo e Publicidade Ltda

Revisoras de texto

Ana Cristina S. Paixão
Angélica Turquetti

Diagramadores

Daniela Barbosa
João Paulo Cavalcante

Escola Nacional de Administração Pública - Enap SAIS - Área
2-A 70610-900 - Brasília - DF Telefone: (61) 2020-3000

Ficha catalográfica

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

L154e

Ladeira, Carla Bronzo

Tendências da proteção social brasileira: caminhos para construção da seguridade social / Carla Bronzo Madeira. -- Brasília: Enap, 2025.

33 p.: il.

Inclui bibliografia

1. Seguridade Social. 2. Assistência Social. 3. Cidadania. 4. Política Social – Aspecto Histórico.

I. Título.

CDD 368.4

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra – CRB1/1425

Enap, 2025.



Este material está sob a Licença Creative Commons – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional. As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Sumário

Equipe	página 2
Ficha catalográfica	página 3
Unidade 1 - Apresentação	página 5
Unidade 2 - Fundamentação	página 8
1. Antecedentes da cidadania no Brasil	página 8
2. A cidadania regulada e a exclusão das pessoas em situação de pobreza e não trabalhadoras da proteção estatal	página 14
3. A era dos direitos e a concepção de seguridade social	página 19
4. O Sistema Único de Assistência Social: princípios e diretrizes	página 24
Encerramento	página 30
Pronúncias	página 31
Bibliografia	página 31
Bibliografia complementar	página 32

Unidade 1 - Apresentação

Desejamos as boas-vindas à disciplina Tendências da proteção social brasileira: caminhos para a construção da seguridade social!

A disciplina **Tendências da proteção social brasileira: caminhos para a construção da seguridade social** tem como objetivo apresentar a trajetória de construção da seguridade social no Brasil e discutir alguns de seus principais desafios, tendo como eixo a noção de direitos e cidadania e a luta pela superação do assistencialismo e da lógica da caridade no enfrentamento da questão social no Brasil. Nesta disciplina, vamos tratar do tema da proteção social brasileira, recuperando os principais pontos da trajetória da construção da seguridade social no país.

A disciplina está organizada em 3 unidades:

- Unidade 1 - Apresentação
- Unidade 2 - Fundamentação
- Unidade 3 - Avaliação

Ela foi estruturada a partir dos seguintes temas e seções: inicialmente, discutiremos os antecedentes da cidadania no Brasil, recuperando a proteção aos pobres no Brasil colonial e o assistencialismo como regra e prática. Em seguida, abordaremos a ideia de cidadania regulada, que marcou a proteção social no Brasil dos anos 1930 até o fim do regime militar, nos anos 1980.

A terceira seção aborda a era dos direitos, inaugurada pela Constituição Federal de 1988, que alterou o paradigma da proteção e instituiu o modelo de seguridade social. A quarta seção apresenta o SUAS — Sistema Único de Assistência Social — seus princípios e bases organizativas, bem como as concepções de vulnerabilidade e riscos, e a ideia de proteção, desproteção e seguranças socioassistenciais, que constituem os fundamentos do sistema.

Outros três pontos são importantes para a discussão sobre tendências da proteção social brasileira e para uma construção efetiva da seguridade social no país. Esses pontos também são relevantes para a efetividade das políticas sociais em geral e das políticas de proteção social em particular:

1. as concepções de justiça que embasam distintos modelos de intervenção;
2. a intersetorialidade como estratégia de gestão;
3. a implementação e o papel dos agentes públicos encarregados da produção da política.

Esses três pontos serão abordados a partir dos vídeos produzidos no âmbito da disciplina.

Como recursos didático-pedagógicos, a disciplina contará com:

1. *E-book* contendo a fundamentação teórica;
2. Videoaulas.

Ao final, será realizada uma avaliação com intuito de aferir o nível de conhecimento apropriado ao longo da disciplina.

Cada seção propõe atividades que combinam leituras, atividades de estudos e vídeos, a serem realizados individualmente. No **Mapa da disciplina**, você pode consultar todas as atividades previstas e a sistemática de avaliação proposta. A disciplina é **autoformativa**, ou seja, você estuda com flexibilidade, no seu tempo e realiza as atividades de acordo com a sua disponibilidade, mas é importante observar as datas de finalização de cada disciplina no Calendário do Curso.



A docente responsável por desenhar essas atividades é Carla Bronzo Ladeira. Carla Bronzo é pesquisadora e professora da Escola de Governo Fundação João Pinheiro (MG), nos cursos de graduação, especialização e mestrado em Administração Pública. Leciona disciplinas de sociologia, metodologia, desenho, monitoramento e avaliação de políticas sociais, bem-estar e proteção social, pobreza e desigualdades, além de políticas sociais. Coordenadora do NUSA — Núcleo Simone Albuquerque de Estudos sobre Desigualdades, Vulnerabilidades e Proteção Social. Desenvolve pesquisas no campo das políticas sociais, principalmente assistência social, e também sobre temas ligados à pobreza (inclusive em suas dimensões menos tangíveis), múltiplas vulnerabilidades, população em situação de rua, insegurança alimentar, interseccionalidade e intersetorialidade, entre outros.



Assista à videoaula de apresentação da disciplina na videoteca.

Espera-se que, ao final do percurso, vocês possam ter uma visão mais ampliada da trajetória e dos desafios para a promoção de maiores patamares de justiça e cidadania no Brasil.

Ótimo estudo!

Unidade 2 - Fundamentação

A disciplina está estruturada a partir dos seguintes temas: inicialmente, discutiremos os antecedentes da cidadania no Brasil, recuperando a proteção às pessoas em situação de pobreza no período colonial e o assistencialismo como regra e prática. Em seguida, abordaremos a ideia de cidadania regulada, que marcou a proteção social no Brasil dos anos 1930 até o fim do regime militar, nos anos 1980. Abordaremos também a era dos direitos, inaugurada pela Constituição Federal de 1988, que alterou o paradigma da proteção e instituiu o modelo de seguridade social.

Faremos, ainda, uma reflexão sobre concepções de justiça, discutindo dois princípios que são organizadores da provisão da proteção social no país: a universalização e a seletividade/focalização. Finalmente, analisaremos o SUAS — Sistema Único de Assistência Social — seus princípios e bases organizativas, bem como as concepções de vulnerabilidade e riscos, além da ideia de proteção, desproteção e seguranças socioassistenciais, que constituem os fundamentos do sistema.

Outros três pontos são importantes para a discussão sobre as tendências da proteção social brasileira e para uma construção efetiva da seguridade social no país. Esses pontos são relevantes para a efetividade das políticas sociais em geral e das políticas de proteção social em particular:

1. as concepções de justiça que embasam distintos modelos de intervenção;
2. a intersetorialidade como estratégia de gestão;
3. a implementação e o papel de agentes públicos encarregados da produção da política social.

1. Antecedentes da cidadania no Brasil

Nessa seção, abordaremos, ainda que brevemente, a origem das políticas sociais no Brasil. Referimo-nos ao período entre os séculos XVI e XIX, marcado pelo domínio das Igrejas e das Irmandades religiosas na provisão das ações de saúde, educação e assistência para a população em situação de pobreza.



Importante

A origem das políticas sociais voltadas às pessoas em situação de pobreza e às populações vulnerabilizadas no Brasil é marcada pela lógica da caridade, da filantropia e da benevolência. Essa também foi a marca de origem nos países europeus, como você já viu na disciplina *Estado de bem-estar e cidadania: conceitos básicos*.

Assim como no Brasil colonial, em que as práticas de assistência às populações em situação de pobreza se estruturavam sob a lógica da caridade e da benevolência, esse modelo também encontra raízes mais amplas nas experiências europeias. De fato, a formação da assistência social no Ocidente foi fortemente influenciada pelas concepções religiosas e filantrópicas que se consolidaram no período medieval europeu.

É nesse contexto mais amplo que Ismael Alves (2015), ao recuperar a trajetória dos sistemas de proteção social nos países ocidentais, destaca a presença das práticas de caridade e o papel das instituições religiosas nessa provisão. No período medieval, a pobreza era entendida a partir de uma perspectiva religiosa, como algo positivo, revelando uma condição de desapego material associadas às virtudes cristãs. As esmolas e ajudas destinadas aos pobres e indigentes eram vistas como virtudes da caridade, e não se entendia a pobreza como fenômeno social, mas sim sob a perspectiva mística e espiritual.



Saiba mais

Saiba mais sobre os primórdios da assistência social no Brasil:

FRANCO, Renato Júnior. **O modelo luso de assistência e a dinâmica das Santas Casas de Misericórdia na América portuguesa**. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, v. 27, n. 53, p. 9-29, jun. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-21862014000100001>. Acesso em: 20 ago. 2025.

LIMA, Fernanda da Silva. **A Proteção integral de crianças e adolescentes negros**: um estudo do sistema de garantia de direitos para a promoção da igualdade racial no Brasil. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) — Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/93741>. Acesso em: 20 ago. 2025.

VILLANUEVA, Elisa Rodrigues; CARVALHO, Ieda Marques de; DELALÍBERA, Márcia; BRITO, Raimunda Luzia de. História da assistência social no Brasil. **Multitemas**, v.30. 2025. Disponível em: <https://interacoesucdb.emnuvens.com.br/multitemas/article/view/1163>. Acesso em: 20 ago. 2025.

O século XVI inaugura uma outra perspectiva, uma vez que a urbanização e as alterações econômicas e sociais transformam as condições e os modos de vida dos países ocidentais, estando a pobreza associada às mazelas e desordens sociais, perdendo sua aura mística e virtuosa. Esse período — entre os séculos XVI e XVIII — é marcado por uma nova forma de organizar a assistência às pessoas em situação de pobreza. Esse período de transição para a assistência pública é marcado pela associação entre o poder público e a igreja, que passou a atuar de forma mais sistemática nesse assunto.

DESTAQUE

Surgem nesse momento as primeiras instituições voltadas para atender às pessoas em situação de pobreza, doentes, em vulnerabilidade social e, de forma geral, todas aquelas que careciam de alguma ajuda. Os hospitais e leprosários de iniciativa pública eram considerados instituições religiosas, por abrigar em seu interior capelas, cemitérios e, muitas vezes, cuidadores que eram religiosos. Tais instituições, ainda muito pouco especializadas, serviam de abrigo a pessoas peregrinas, viajantes, doentes, viúvas, pessoas idosas e até prostitutas, quando desamparadas.

No Brasil colonial, entre os séculos XVI e XIX, essa mesma lógica da caridade assumiu contornos próprios, orientada sobretudo pela Igreja Católica e pelas irmandades religiosas. Santas Casas de Misericórdias foram instituições de referência nesse período, pois ofereciam assistência médica, abrigo e alimentação às pessoas em situação de pobreza, doentes e órfãs. Entretanto, as pessoas escravizadas, base da economia colonial, viviam em condições extremamente precárias, sem acesso a qualquer tipo de assistência social. Já os chamados “pobres livres”, muitas vezes desempregados ou subempregados, dependiam da caridade das irmandades e das Santas Casas para garantir a sobrevivência. Essa realidade colonial dialogava com a matriz europeia, marcada pela influência religiosa e filantrópica, mas adquiriu especificidades próprias no contexto da sociedade escravocrata brasileira.

Essa é uma dimensão ou vertente histórica da constituição do sistema brasileiro de proteção social, de natureza caritativa e filantrópica, voltada às populações em situação de pobreza e vulnerabilidade. As populações isentas da obrigação de trabalho — crianças, pessoas com alguma condição de invalidez, doentes, idosos — constituíram os públicos legítimos das intervenções públicas, sendo estas desenvolvidas via iniciativas religiosas, privadas e confessionais.

Os “pobres merecedores” da solidariedade social, portanto, eram objeto desse tipo de intervenção de natureza assistencialista, desde muito cedo na história. A pobreza da população não trabalhadora constitui, portanto, uma esfera de intervenção marcada pela provisão privada e confessional de proteção e só tardiamente, mesmo nos países desenvolvidos, incorporou-se ao campo da intervenção estatal. Mas, para as populações capazes de trabalhar, a legitimidade da intervenção pública sempre foi questionada. Esse debate atravessou séculos e ainda se encontra bastante presente na agenda pública (Cardoso Junior; Jaccoud, 2009).

Ainda no Brasil colonial, as primeiras iniciativas de proteção para a população trabalhadora foram os Montepios, instituições nas quais, mediante o pagamento de cotas, cada membro adquire o direito de, por morte, deixar pensão pagável a alguém de sua escolha. São essas as manifestações mais antigas da Previdência Social.

DESTAQUE

Montepios são associações ou fundos criados para assegurar benefícios a seus membros ou a seus dependentes, geralmente em situações de morte, invalidez, aposentadoria ou outras contingências sociais.

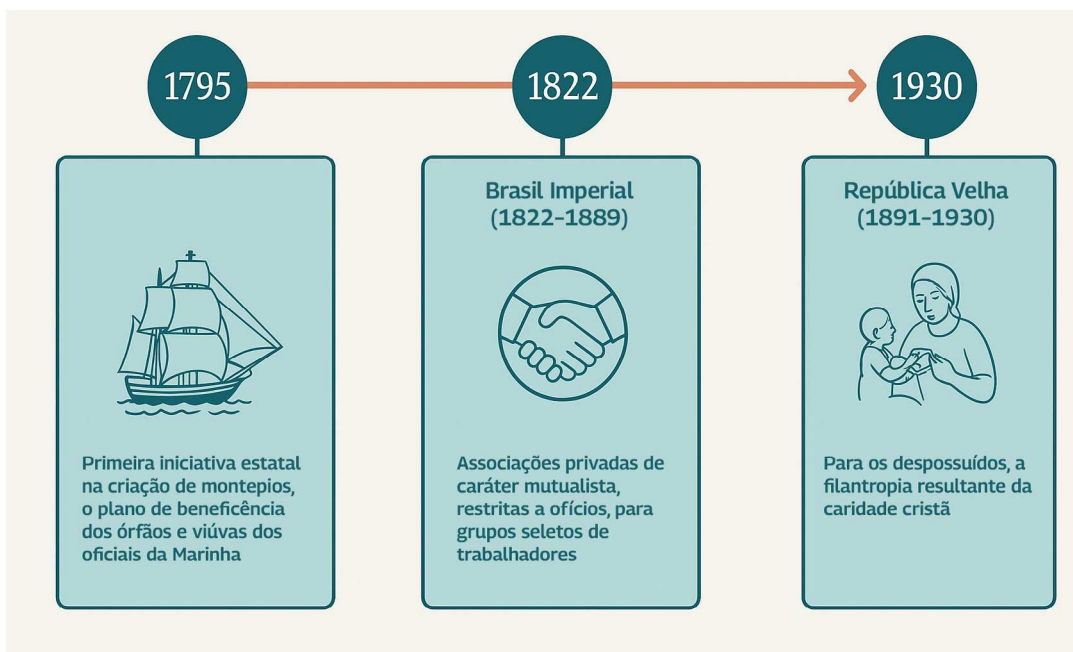
A pobreza da população inserida no processo de produção de riquezas marca outro conjunto de práticas e ações no âmbito da proteção social. A pobreza operária, portanto, está no centro da questão social que emerge com a industrialização, condição histórica na qual, segundo Castel, “uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta afastar o risco de sua fratura” (Castel, 1995, p. 18).

A intervenção do Estado quanto à questão da pobreza operária foi se constituindo como um sistema de garantias em torno das relações assalariadas, e este marca o nascimento do Estado de Bem-Estar Social no século XIX, com o modelo de seguro da Alemanha de Bismarck, já detalhado na disciplina *Estado de bem-estar e cidadania: conceitos básicos*. Nesse sentido, as políticas de proteção social constituem-se como instrumentos de regulação das tensões decorrentes da pobreza operária, expressando a tentativa do Estado de assegurar a coesão social e afastar o risco de fragmentação societária.

1795: Em 1795, tem-se a primeira iniciativa estatal na criação de montepios, o plano de beneficência dos órfãos e viúvas dos oficiais da Marinha.

1822/1930: No Brasil Imperial (1822/1889) e na República Velha (1891/1930) poucas transformações ocorreram no escopo da proteção estatal: associações privadas de caráter mutualista, restritas a ofícios, para grupos seletos de trabalhadores; e para os despossuídos, a filantropia resultante da caridade cristã.

Figura 1 - Trajetória de 1795 a 1930



Fonte: Enap (2025)

É importante entender que a construção do sistema brasileiro de proteção social foi moldada por três vertentes históricas:

- De natureza **assistencialista e filantrópica**, com ações voltadas para populações em situação de pobreza e vulnerabilidade, impossibilitadas de inserção laboral.
- De **natureza corporativa, orientada para os trabalhadores formais**, que marca a emergência do sistema de proteção social no Brasil.
- Mais recente, baseada **na perspectiva de direitos sociais e de cidadania**.

Em todas essas vertentes, tem-se uma determinada concepção sobre o fenômeno da pobreza e das desigualdades — desde as mais individualistas, que culpam o indivíduo por sua condição de miséria, até concepções mais coletivistas, que reconhecem o peso das estruturas sociais na produção e reprodução desses fenômenos.

A compreensão das diferentes perspectivas normativas que orientam a formulação das políticas sociais — como o utilitarismo, o igualitarismo, o suficientismo e o prioritarismo — foi aprofundada na disciplina *Estado de bem-estar e cidadania: conceitos básicos*. A retomada dessas discussões permite reconhecer os fundamentos ético-políticos que sustentam a construção de sistemas de proteção social, bem como suas implicações na definição de justiça distributiva e coesão social.






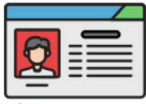
Assista, na videoteca do curso, à videoaula nº 1 - Concepção individualista da pobreza e consequências sobre a intervenção social.

2. A cidadania regulada e a exclusão das pessoas em situação de pobreza e não trabalhadoras da proteção estatal

A atuação do Estado no campo social no Brasil na década de 1930 emerge como resposta aos efeitos da industrialização, ou seja, como resposta à questão social e aos conflitos entre trabalho e capital, trazidos pela emergência das classes trabalhadoras urbanas, que passaram a demandar melhores condições de vida e trabalho.

1930 a 1945

<p>Constituição do sistema brasileiro de proteção social</p> 	<p>O período de 1930 a 1945 é definido como o período de constituição do sistema brasileiro de proteção social, com a substituição da ordem liberal por um Estado modernizador, que passou a intervir na esfera da acumulação com o objetivo de reorganizar o processo de produção. Nesse momento, observa-se uma regulação social acelerada, com a emergência dos direitos sociais, sendo que a maior parte da legislação trabalhista e previdenciária foi implantada nesse período.</p>
<p>Organização sindical</p> 	<p>Também nesse período, a organização sindical apresentou um papel importante. Os sindicatos deixaram de ser uma instituição de direito privado e passam a ter personalidade jurídica pública, atuando como órgãos consultivos e técnicos do governo. Apesar dos avanços, tratava-se de um sindicalismo atrelado ao Estado, que limitava a autonomia da classe trabalhadora. Posteriormente, a pluralidade sindical foi substituída pela unicidade sindical, com apenas um sindicato por categoria profissional. Além disso, somente pessoas sindicalizadas tinham proteção em caso de perseguição dos empregadores, podiam recorrer às Comissões e Juntas de Conciliação e Julgamento e tinham direito a férias e benefícios da legislação previdenciária.</p>

<p>Previdência</p> 	<p>No campo da previdência, os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) constituíam os benefícios de proteção, destinados a proteger trabalhadoras e trabalhadores e suas famílias quanto aos riscos como morte, invalidez ou doença.</p>
<p>Regulamentação das relações trabalhistas</p> 	<p>Também nesse período houve um esforço de regulamentação das relações trabalhistas, com a inserção de direitos básicos para as trabalhadoras e trabalhadores, como férias, aposentadoria, regulamentação da jornada de trabalho e a criação da Carteira de Trabalho obrigatória para trabalhadoras e trabalhadores urbanos, conferindo garantia jurídica para gozo dos direitos trabalhistas. O governo de Getúlio Vargas promoveu a centralização das políticas sociais, criando instituições como o Ministério do Trabalho e a Justiça do Trabalho, além de consolidar a legislação trabalhista. O sistema previdenciário foi estatizado, mas com caráter corporativista e clientelista, beneficiando principalmente trabalhadoras e trabalhadores urbanos organizados.</p>

O sistema de proteção, portanto, reconhecia a cidadania de trabalhadoras e trabalhadores formais, com carteira de trabalho. Entretanto, camponesas e camponeses, trabalhadoras e trabalhadores domésticos e pessoas inseridas no trabalho informal permaneciam excluídas da proteção. Esse processo e essa condição constituem um modelo de cidadania — *cidadania regulada* — em que os direitos sociais são concedidos de forma condicional e seletiva, frequentemente vinculados ao trabalho formal e ao cumprimento de critérios estabelecidos pelo Estado.

DESTAQUE

Acidania regulada exclui pessoas trabalhadoras informais, pessoas desempregadas e pessoas em situação de pobreza extrema do escopo da proteção, reforçando as desigualdades sociais e condicionando o exercício de direitos ao cumprimento de determinadas condições. Esse modelo leva à fragmentação dos direitos, com diferentes grupos sociais tendo acesso a diferentes níveis de proteção, dependendo de sua inserção no mercado de trabalho ou de sua situação socioeconômica.

Nesse modelo de cidadania regulada, a assistência às pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade continuou a cargo das instituições privadas, com apoio financeiro do Estado, sob a ótica da caridade e da filantropia. Enquanto isso, o sistema de proteção social se consolidava para trabalhadoras e trabalhadores formais, e a assistência às pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade era realizada principalmente por instituições privadas, com apoio financeiro do Estado.

Esse modelo se institucionalizou com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), em 1938, e da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942. O CNSS organizava a política de subvenções federais às entidades beneficentes privadas, mantendo a tradição da filantropia. Já a LBA atuava em parceria com entidades assistenciais privadas, oferecendo ajuda às pessoas em situação de pobreza, especialmente mulheres e crianças.

A criação da LBA foi concebida para auxiliar as forças brasileiras no contexto da Segunda Guerra Mundial, inicialmente pensada para auxiliar as famílias dos combatentes, mas posteriormente ampliou seu arco de ação para atender à parcela da população excluída do modelo de cidadania regulada (Oliveira; Alves, 2020).

O chamado primeiro-damismo ganha força e institucionalidade nesse período, **estando a ação assistencial sob responsabilidade das primeiras-damas**, envolta no véu do voluntarismo e da benevolência. Financiada por recursos públicos e privados, a LBA priorizava parcerias com entidades beneficentes e filantrópicas, reforçando o caráter assistencialista da proteção social nesse momento no país.

DESTAQUE

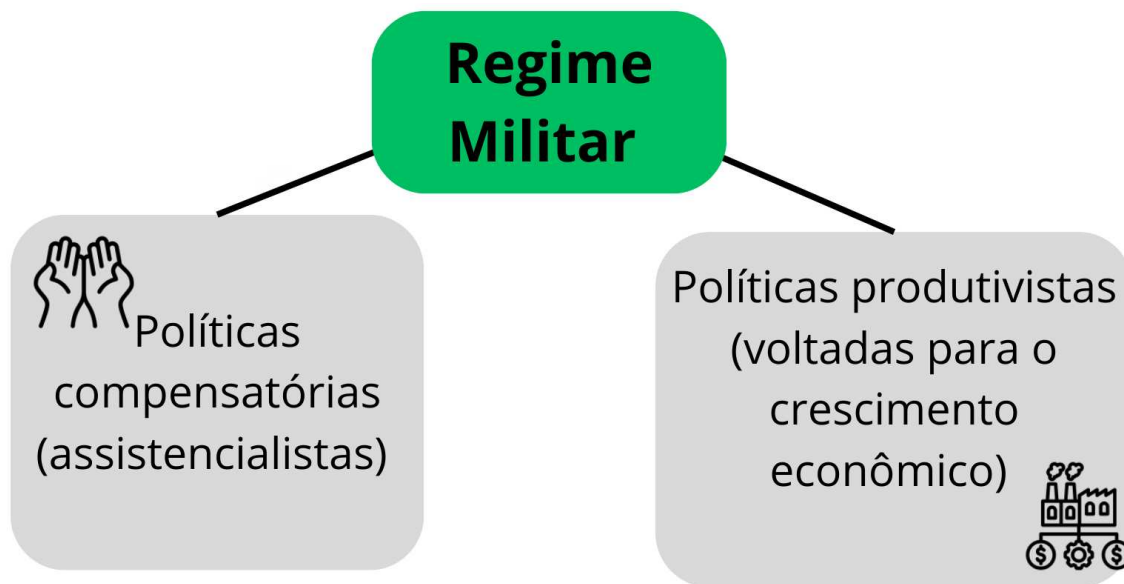
Primeiro-damismo: modelo de assistência social em que as primeiras-damas assumem a liderança das ações assistenciais, geralmente vinculadas ao voluntariado e à filantropia, mas apoiadas por recursos do Estado.

1945 a 1964

No período de 1945-1964 o Brasil viveu uma fase de democracia populista, mas as estruturas corporativas do estado de bem-estar brasileiro permaneceram intactas. As políticas sociais continuaram seletivas e fragmentadas, com baixa capacidade redistributiva. A previdência social, por exemplo, atendia apenas uma pequena parcela da população. O caráter redistributivo foi limitado pela falta de autonomia da burocracia e pela resistência em promover gastos sociais progressivos.

A partir de 1964, como o início do Regime Militar, duas linhas de ação foram dominantes e permaneceram até a promulgação da Constituição Federal de 1988, no contexto da redemocratização:

Figura 2 - Políticas compensatórias e produtivistas no Regime Militar



Fonte: Enap (2025).

Houve uma expansão do sistema previdenciário, com a criação do INPS (Instituto Nacional de Previdência Social) em 1966, mas o modelo continuou excludente e regressivo. As políticas sociais foram centralizadas no governo federal, com forte participação da iniciativa privada, o que gerou tensões entre os objetivos redistributivos e as necessidades do processo de acumulação de capital. O sistema previdenciário foi classificado como “meritocrático-particularista-clientelista”, reforçando as desigualdades sociais.

Década de 1980

Depois de alguns anos de crescimento, o Brasil entra na década de 1980 com grande dinamismo político, mas sob o signo de uma crise econômica e altos níveis de inflação. Ainda que tenha, em 30 anos, alterado profundamente sua estrutura social rural-urbana, constituído uma infraestrutura básica e com grande capacidade instalada — inclusive em setores de ponta — o país não apresentou projetos para a grande massa de pessoas em situação de pobreza e registra um dos piores índices mundiais relativos à concentração de renda e parâmetros de justiça social. A capacidade brasileira de transformar crescimento econômico em desenvolvimento social revelou-se menor que a da maioria dos países latino-americanos semelhantes.

Na década de 1980, ocorreu um momento de abertura política e de crise econômica, acompanhado pela reorganização da sociedade civil e pela pressão social ocasionada pelo aumento das políticas de bem-estar social. Dessa forma, o regime democrático retornou à agenda política brasileira com o reconhecimento de uma “dívida social” com a população, com o intuito de superar a lógica anterior de desenvolvimento social submisso à busca de crescimento econômico.

A concepção de cidadania regulada refere-se, portanto, a esse modelo vigente na formação da proteção social no Brasil, no qual os direitos não eram universais, mas restritos a trabalhadoras e trabalhadores formais, aqueles que tinham vínculo formal no mercado de trabalho.

Esses eram os *insiders*, ou seja, pessoas que se encontravam protegidas. Por terem carteira assinada, tinham acesso aos benefícios previdenciários. Já as trabalhadoras e os trabalhadores informais, as pessoas desempregadas, as trabalhadoras e os trabalhadores rurais e domésticos eram os *outsiders*, ou seja, pessoas que estavam fora do esquema de proteção.

A expressão inclusão dos *outsiders* refere-se ao movimento de ampliação da proteção social para grupos que estavam excluídos, fruto também da militância social que pressionou pela conquista desses direitos. Esse movimento de inclusão ganhou força a partir da Constituição Federal de 1988, que ampliou direitos, em uma perspectiva universal de cidadania.



Assista, na videoteca do curso, à videoaula nº 2 - A construção da Proteção Social no Brasil: da caridade, à cidadania e à garantia de direitos.

3. A era dos direitos e a concepção de seguridade social

Com a Constituição Federal de 1988 (CF/88) alteraram-se substancialmente os rumos da proteção social no Brasil. Isso porque se consolidou uma nova concepção, baseada na gramática dos direitos. No texto constitucional, foi inserida a modalidade da seguridade social que alterou as bases da proteção social no Brasil, com uma perspectiva universalista de proteção, fundada em três pilares: previdência social (de caráter contributivo), saúde (universal, financiada por tributos) e assistência social (não contributiva).

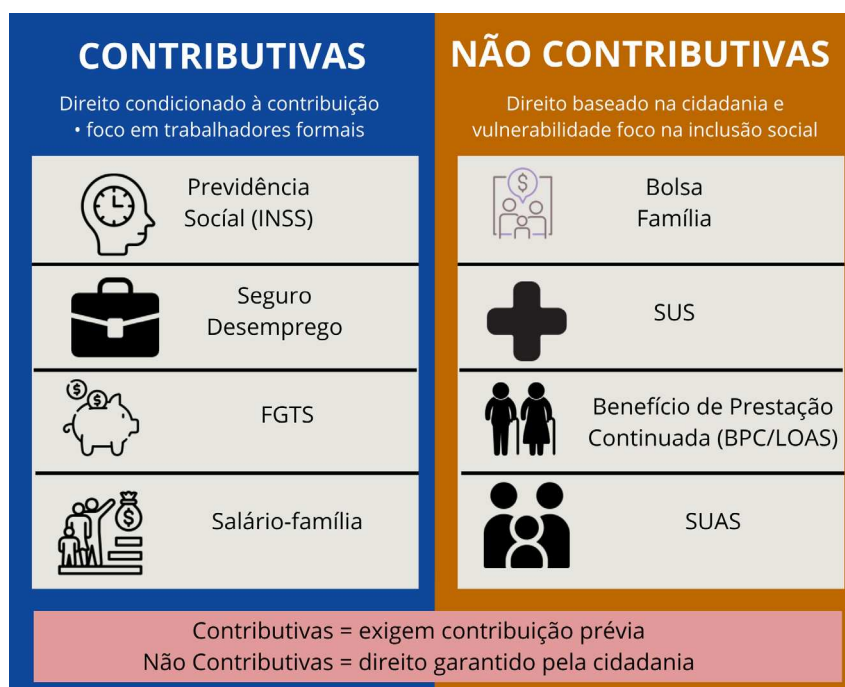
Figura 3 - Estrutura da Seguridade Social Brasileira



Fonte: Enap (2025).

A Seguridade Social foi concebida como um sistema universal, com o objetivo de garantir direitos sociais e reduzir vulnerabilidades como desemprego, doença, velhice e invalidez. A Constituição Federal de 1988 ampliou a cobertura previdenciária, especialmente para trabalhadoras e trabalhadores rurais, e reconheceu a Assistência Social como política pública de proteção social não contributiva.

Figura 4 - Proteção Social no Brasil: contributivas versus não contributivas



Fonte: Enap (2025).

Contributivas → direito condicionado ao histórico de contribuição (foco na proteção de quem está inserido no mercado formal de trabalho). Exemplos:

- **Previdência Social (INSS):** aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por idade, pensão por morte, auxílio-doença, salário-maternidade.
- **Seguro-desemprego:** apesar de ser custeado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e não diretamente pela contribuição individual, o acesso está vinculado a vínculo formal de trabalho.


- **FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço):** espécie de poupança compulsória ligada ao trabalho formal.
- **Salário-família:** benefício pago a trabalhadores de baixa renda que contribuem para a Previdência.



Não contributivas → direito baseado na cidadania, universalidade ou condição de vulnerabilidade (foco na inclusão social e combate à pobreza).

- **Bolsa Família:** transferência de renda a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.
- **SUS (Sistema Único de Saúde):** atendimento universal e gratuito, financiado por impostos gerais.
- **Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS):** garante um salário-mínimo a pessoas idosas com 65 anos ou mais e pessoas com deficiência em situação de baixa renda, sem exigência de contribuição prévia.
- **SUAS (Programas, serviços e benefícios da política de assistência social):** benefícios eventuais, serviços de proteção social básica e especial.

Além disso, foram definidas novas diretrizes para organização da provisão das políticas sociais. A descentralização e a participação social foram enfatizadas como princípios para nortear a produção das políticas sociais.

A descentralização é um fenômeno complexo, que pode ocorrer de diferentes formas: fiscal (distribuição de receitas e despesas); política (distribuição de poder); e administrativa (transferência de competências para governos subnacionais).

<p style="text-align: center;">Fiscal</p>  <p>Fonte: Noun Project</p>	<p style="text-align: center;">Distribuição de receitas e despesas</p>
---	--

<p>Política</p>  <p>Fonte: Noun Project</p>	<p>Distribuição de poder</p>
<p>Administrativa</p>  <p>Fonte: Noun Project</p>	<p>Transferência de competências para governos subnacionais.</p>

No Brasil, a descentralização foi regulada, com o governo federal mantendo um papel central na coordenação das políticas, mas transferindo a execução para estados e municípios. Instrumentos como vinculação orçamentária, transferências condicionadas e fundos setoriais foram essenciais para induzir a adesão dos entes subnacionais (Bichir, 2020). Caso você tenha dúvidas em relação ao assunto, retome a disciplina *Federalismo, governança e coordenação de políticas públicas*.

Esping-Andersen, em 1990, propõe uma tipologia dos regimes de bem-estar, distinguindo três modelos principais:

- o **liberal**, pautado pela seletividade e focalização;
- o **conservador-corporativo**, sustentado em vínculos meritocráticos e de cidadania regulada; e
- o **social-democrata**, caracterizado pelo universalismo e pela centralidade dos direitos de cidadania.

Ao reconhecer a política de saúde e assistência social como direitos universais e parte da seguridade social, a Constituição Federal marca uma nova configuração do modelo brasileiro de proteção social. Seguindo a tipologia de Esping-Andersen, o país passou de um modelo de natureza corporativa e meritocrática (cidadania regulada) para um modelo social democrata, de base universalista e centrada em direitos de cidadania.

As duas políticas constituíram sistemas únicos, o que significou um desenho institucional capaz de:



- favorecer a coordenação interfederativa;
- estabelecer as regras de financiamento;
- definir o papel e atribuições de cada ente;
- organizar as formas de provisão;
- instituir estruturas de governança multinível.

Essa última dimensão significou a criação de conselhos, conferências e instâncias de pactuação federativa, demonstrando o importante papel da participação social.

As reformas trouxeram avanços significativos, como a redução das desigualdades e a expansão da cobertura de serviços. A consolidação da seguridade social como um sistema público e abrangente de proteção social continua sendo uma tarefa essencial para a construção de uma sociedade mais justa e equânime (Delgado; Jaccoud; Nogueira, 2009).

Uma questão importante refere-se ao tema das concepções de justiça, que podem ser:

- finas: centradas sobretudo na lógica do mercado;
- densas: sustentadas por uma normatividade dos direitos e no papel central do Estado para promovê-la (Kerstenetzky, 2006).

<p>Concepções de justiça finas ou delgadas</p>  <p>Fonte: Freepik</p>	<p>Definição: são concepções minimalistas de justiça, que procuram estabelecer apenas um núcleo básico de regras para garantir a convivência social, sem se comprometer com uma visão de bem comum ou com valores mais amplos.</p>
<p>Concepções de justiça densas ou espessas</p>  <p>Fonte: Freepik</p>	<p>Definição: são concepções mais abrangentes de justiça, que se apoiam em uma visão normativa forte sobre os direitos sociais e o papel do Estado.</p>



Assista, na videoteca do curso, à videoaula nº 3 - Concepção de justiça e o desenho de arquiteturas de Proteção Social.

4. O Sistema Único de Assistência Social: princípios e diretrizes

Na arquitetura da seguridade brasileira, cabe destacar o lugar da Política de Assistência Social. A Constituição Federal de 1988 representou uma ruptura com a tradição assistencialista e clientelista que historicamente marcou essa área. A aposta do texto constitucional foi alterar radicalmente o lugar dessa política, inserindo-a no campo da proteção social e sob a lógica dos direitos.

Esse avanço não é pequeno: ao negar o caráter assistencialista que sempre marcou a trajetória dessa política e conferir a ela um papel protagonista, como garantia das seguranças socioassistenciais. Definida como política de seguridade em 1988 e regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social, em 1993, apenas em 2004 instituiu-se a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que criou o SUAS — Sistema Único de Assistência Social —, responsável por organizar a provisão da política e definir os serviços, princípios e mecanismos de gestão.



Dica

Você pode rever a aula *A instituição da política de assistência social como área de política social autônoma* para lembrar como se estabeleceu a disputa no campo político e acadêmico até a aprovação da PNAS, em 2004. Ela está disponível na videoteca da disciplina.




O coração do SUAS está na ideia de seguranças socioassistenciais. O que são essas seguranças? Como as podemos defini-las?



As seguranças correspondem a um conjunto de proteções públicas, destinadas a atuar para reverter desproteções e vulnerabilidades. Uma reflexão um pouco mais aprofundada sobre a concepção de vulnerabilidade é necessária, uma vez que evoca uma configuração de privações de natureza material, concretas e mensuráveis, bem como privações de caráter imaterial, associadas a dimensões psicossociais, simbólicas e relacionais.



Assista, na videoteca do curso, à videoaula nº 4 - Vulnerabilidades, riscos e Políticas Públicas: ampliando a compreensão da pobreza.

As seguranças constituem o repertório de funções da política de assistência social e revelam as aquisições que materializam a ideia de proteção social. Essas seguranças buscam dar concretude às especificidades da política de assistência social. As seguranças, conforme definido nos documentos oficiais (NOB-SUAS, 2012), são as seguintes:

<p>Segurança de acolhida</p> 	<p>A segurança de acolhida prevê tanto a existência de espaços para atendimento digno quanto a oferta de uma rede de atendimento e locais de permanência de pessoas e famílias por períodos de curta, média e longa permanência. Mas refere-se sobretudo à garantia de uma escuta profissional, de um acolhimento das pessoas e famílias que buscam os serviços e benefícios do SUAS, com informações sobre direitos sociais.</p>
<p>Segurança de renda</p> 	<p>A segurança de renda, por sua vez, pressupõe a garantia de concessão de auxílios financeiros e benefícios continuados para cidadãs e cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social. Materializa-se a partir de benefícios como o Bolsa Família e o BPC (Benefício de Prestação Continuada).</p>
<p>Segurança de convívio ou vivência familiar</p> 	<p>A segurança de convívio ou vivência familiar se produz por meio de ações, cuidados e serviços que possibilitem a criação e o fortalecimento de vínculos e laços de pertencimento, familiares e comunitários.</p>

<p>Segurança de desenvolvimento de autonomia</p> 	<p>A segurança de desenvolvimento de autonomia se vincula à promoção de ações capazes de promover o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o protagonismo e o exercício de cidadania.</p>
<p>Segurança de apoio e auxílio</p> 	<p>Por fim, a segurança de apoio e o auxílio é aquela que se relaciona mais diretamente às situações de riscos circunstanciais (por exemplo, decorrentes de perda de moradia em calamidades, tragédias, desabamentos, etc.) e prevê a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia, em caráter transitório, denominados benefícios eventuais.</p>

Fonte: Flaticon

Percebe-se, com a ideia de seguranças (principalmente as de acolhida, autonomia e convívio), um deslocamento da política de assistência, que deixa de ser apenas, ou prioritariamente, uma política de concessão de bens materiais para assumir uma forte dimensão relacional. Assim, configuram-se intervenções que ultrapassam a simples prestação de bens e serviços “materiais” historicamente prestados por essa política pública.

Com o SUAS ficou evidente que a política de assistência social provê benefícios materiais e responde a demandas concretas e tangíveis, mas a provisão dos serviços socioassistenciais vai além dessa materialidade. Ela se orienta pelas seguranças, que buscam atuar também sobre dimensões menos tangíveis, de natureza relacional.

A perspectiva relacional do SUAS salienta que as desproteções estão nas rupturas dos vínculos familiares e comunitários que expressam situações de isolamento, desfiliação, ausência de sentimento de pertencimento, exclusão, inseguranças e fragilidades. Os vínculos remetem a laços e sociabilidade, ultrapassando a prestação de bens e serviços “materiais” historicamente prestados pela política de assistência social.

Figura 5 - A Perspectiva Relacional do SUAS: Desproteções e Proteções nos Vínculos Sociais



Fonte: Enap (2025)

Pessoas com vínculos familiares rompidos enfrentam diversas situações que geram e ampliam desproteções, como é o caso das pessoas em situação de rua. Embora não seja a única causa, há evidências de que a ruptura de vínculos familiares constitui uma motivação para situação de rua. Cabe destacar que essa ruptura não é apenas causa de vulnerabilidade, mas também algo que gera outras desproteções sociais. A intervenção socioassistencial busca justamente fortalecer vínculos e promover a proteção integral.

Pessoas que sofrem estigmas e preconceitos por conta de sua orientação afetiva ou sexual, por exemplo, também encontram-se em maior vulnerabilidade, com maiores dificuldades de inserção laboral. Crianças que crescem em lares onde ocorrem violências e castigos, evidenciando fragilidade nas relações familiares, são prejudicadas em seu desenvolvimento integral, tendo suas capacidades de autoexpressão e autoestima comprometidas. Pessoas idosas em situação de isolamento, sem oportunidade de convívio, apresentam maior incidência de adoecimento físico e mental. Mulheres que vivenciam situações de violência física ou psicológica encontram maiores dificuldades de exercer uma parentalidade protetiva, comprometendo o desenvolvimento integral de suas crianças.

No que se refere aos vínculos comunitários, a perspectiva que orienta o SUAS considera o território não apenas como espaço físico e geográfico, mas também como espaço simbólico, imaterial, permeado por laços e redes de relações. O território é um espaço vivo que atua, de forma radical, na proteção ou na desproteção social. Isso significa que além da dimensão física ou geográfica, estão presentes aspectos da organização social, que envolvem relações de amizade, identificação mútua, grupos informais, e normas e regras sociais, que constituem o tecido social do território, as redes de relações, os padrões de convivência e interação social na comunidade.

Hoje existe bastante evidência de que a densidade das redes nos territórios, a quantidade de relações entre as associações e grupos existentes, tudo isso importa. O conceito de capital social aponta que este é um ingrediente ou ativo importante para a superação da pobreza e das vulnerabilidades.

Os exemplos evidenciam a centralidade das relações e dos vínculos sociais como fatores de proteção que podem ser fortalecidos pelos serviços socioassistenciais.

Fica cada vez mais evidente que a superação da pobreza e das vulnerabilidades vai além da política de assistência social e essa não pode ser responsabilizada pela solução de problemas que escapam ao seu campo de ação. O enfrentamento das múltiplas privações e desigualdades é tarefa compartilhada por todo o governo, pela sociedade civil e pelo setor privado. Nesse contexto, a intersetorialidade se apresenta como estratégia de gestão capaz de materializar a concepção de integralidade, princípio central do SUAS.



Assista, na videoteca do curso, à videoaula nº 5 - Intersetorialidade e integralidade na gestão pública contemporânea.

Uma outra dimensão central para o alcance da proteção social no âmbito da seguridade social refere-se ao tema da implementação de políticas públicas. Para que elas sejam efetivas, as políticas não precisam apenas serem bem desenhadas, alicerçadas em direitos, mas também precisam ser bem implementadas. Se esse ponto é central para todas as políticas, no caso da Assistência Social, é absolutamente fundamental. Isso porque uma característica dessa política é que sua principal “tecnologia” consiste na interação que ocorre entre as trabalhadoras e trabalhadores do SUAS e as pessoas usuárias dos serviços. É justamente nessas interações que residem as possibilidades de superação das condições de vulnerabilidade — ou, ao contrário, seu aprofundamento.



Assista, na videoteca do curso, à videoaula nº 6 - Alguns desafios para a implementação da política no cotidiano e no nível da rua.

Encerramento

Vimos que a trajetória da proteção social no Brasil apresenta traços de distintos modelos. No início, a perspectiva assistencialista era a dominante; depois a proteção foi estendida às trabalhadoras e aos trabalhadores assalariados e com a Constituição Federal de 1988, consolidou-se uma perspectiva mais abrangente, baseada nos direitos sociais.

Nessa arquitetura de proteção, a Assistência Social deixou de ser algo residual, voltada somente para pessoas em situação de pobreza e sob a ótica da caridade — e passou a integrar o modelo de seguridade — destinada a todas as pessoas que dela necessitam.

Ainda há um longo caminho a percorrer para que o ideal expresso no texto constitucional possa se materializar no alcance concreto de direitos. Mas com a normativa da lei, temos um horizonte de futuros possíveis, com maior justiça social.

Uma questão central é a necessária vigilância para que as conquistas constitucionais, alicerçadas em direitos, não sofram retrocessos. Como construções históricas, os sistemas de proteção social não são dados definitivos nem estão assegurados para sempre, podem ser desmontados ou enfraquecidos, como vimos nos anos recentes. A conquista de uma perspectiva de cidadania é um marco civilizatório que exige compromisso contínuo de todas as pessoas atuantes na sociedade para se concretizar plenamente.



Para saber mais sobre as ameaças recentes de desconstrução da proteção social não contributiva no Brasil:

Bronzo, Carla e Araújo, Edgilson Tavares. [Desmonte da política de Assistência Social no Brasil pós 2016: uma tragédia anunciada](#). Revista Brasileira de Ciência Política. v 43. 2024.

Silveira, Jucimeri Isolda. [Sistema Único de Assistência Social: impactos da colonialidade e perspectivas de um giro decolonial](#). Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, v. 147(2). 2024.

Pronúncias

insiders

outsiders

Bibliografia

ALVES, Ismael Gonçalves. **Da caridade ao welfare state**: um breve ensaio sobre os aspectos históricos dos sistemas de proteção social ocidentais Cienc. Cult. vol.67 n.1 São Paulo Jan./Mar. 2015. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v67n1/v67n1a17.pdf> Acesso em: 05 de set. de 2025

BICHIR, Renata. **Agendas de reformas e descentralização de políticas**: um balanço das trajetórias da saúde e da assistência social. (2020), In.: CAVALCANTI, Pedro L. C. e SILVA, Mauro Santos (2020). Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios. Brasília: IPEA. Capítulo 7. pp. 187-213. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10927/1/AgendasReformasDescentralizacao_cap07.pdf. Acesso em: 05 de set. de 2025.

CARDOSO JR. José Celso; JACCOUD, Luciana. **Políticas sociais no Brasil**: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In.: JACCOUD, Luciana (org) Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. 2009. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3234/1/Livro_Questao_Social.pdf. Acesso em: 05 de set. de 2025.

DELGADO, Guilherme Costa; JACCOUD, Luciana de Barros; NOGUEIRA, Roberto. **Passos Seguridade Social**: redefinindo o alcance da cidadania. Boletim de Políticas Sociais. Brasília: IPEA. 2009. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4134/1/bps_17_vol001_completo.pdf. Acesso em: 05 de set. de 2025.

JACCOUD Luciana; BICHIR, Renata; MESQUITA, Ana Cleusa. **O SUAS na proteção social brasileira**. Dossiê políticas sociais e redistribuição • Novos estud. - CEBRAP 36 (02) • Jul-Oct 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/Vkv7r47xGw7Hd6XmZdh7HfL/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 05 de set. de 2025.

Bibliografia complementar

BRONZO, Carla; FILGUEIRAS, Cristina. **Asistir a las familias, hacer política y construir institucionalidad**: experiencias de los implementadores del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) en Brasil. In.: Sordini, María Victoria. Hacer políticas sociales: estudios sobre experiencias de implementación y gestión en América Latina / María Victoria Sordini. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora, 2022. Libro digital, PDF. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/362582954_Hacer_Politicassociales_Estudios_sobre_experiencias_de_implementacion_y_gestion_en_America_Latina. Acesso em: 05 de set. de 2025.

FJP. **Proteção social, desigualdades e pobreza**: Como as políticas públicas podem promover ou enfraquecer a cidadania social Boletim, nº11, Março de 2021. Disponível em: <https://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/Boletim-n%C2%BA11-v4.pdf>. Acesso em: 05 de set. de 2025.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **Políticas Sociais**: focalização ou universalização? Brazil. J. Polit. Econ. 26 (4). Dez 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/4qDF8Yvm33v8bMPLHrbBK7P/>. Acesso em: 05 de set. de 2025.

JACCOUD, Luciana. **Conflitos distributivos e reforma da proteção social no Brasil**. In.: Política pública no Brasil: estudos interdisciplinares contemporâneos / Carlos Raul Etulain. [et al.]; compilado por Carlos Raul Etulain. 1a ed. - Córdoba: Editorial de la UNC; Campinas: Universidade Estadual de Campinas-Unicamp. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas-Nepp, 2021. Libro digital, PDF - (Estado). <https://www.nepp.unicamp.br/upload/documents/publicacoes/b3fa0d321c18de9b7e148bd0c5c9aa74.pdf>. Acesso em: 05 de set. de 2025.

JACCOUD, Luciana. **A seguridade social e trajetória recente da assistência social no Brasil**. In.: CASTRO e POCHMANN (organizadores). Brasil: Estado social contra a barbárie – São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2020/07/Brasil-Estado-Social-contra-a-Barb%C3%A1rie-Capa.pdf>. Acesso em: 05 de set. de 2025.

OLIVEIRA, Taiana de; ALVES, Ismael Gonçalves. **Legião Brasileira de Assistência e políticas sociais**: primeiro-damismo, gênero e assistência social. Boletim Historiar — ISSN 2357-9145. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/historiar/article/view/14379>. Acesso em: 05 de set. de 2025.

enap