

20 anos de SUAS



Por **RENATO FRANCISCO DOS SANTOS PAULA***

Entre a Constituição de 88 e a Emenda 95, a trajetória do SUAS revela uma luta permanente pelo sentido da assistência social no Brasil

Qualquer debate que trate do tema “assistência social” sempre toca o ponto mais sensível de qualquer sociedade, isto é, se coloca em voga o tratamento que dispensamos aos nossos cidadãos, em especial aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade ou risco social ou pessoal.

Durante séculos no Brasil, a chamada “assistência” aos mais pobres foi sinônimo de caridade, uma ação intermitente e dependente da boa vontade de indivíduos, instituições religiosas ou do favor político. Não havia direito, apenas benevolência (Sposati, 2012).

Essa estrutura histórica, que chancelava a desigualdade como algo natural, começou sua “intenção de ruptura” com a Constituição Federal de 1988, que elevou a assistência social ao *status* de direito social e a inseriu no tripé da seguridade social, ao lado da saúde e da previdência. De lá para cá temos lutado para que a “ajuda” deixe de ser uma concessão e passe a ser uma obrigação legal do Estado, fundamental para a proteção daqueles que “dela necessitam”.

Contudo, a lei, por si só, não constrói a realidade. Para tirar o direito do papel e torná-lo palpável na vida de milhões de brasileiros, era preciso um sistema capaz de unificar e organizar as ofertas públicas e privadas. Foi desse anseio civilizatório e da mobilização de um número significativo de atores sociais que nasceu, em 2005, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) já como decorrência das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em dezembro de 2003.

O SUAS é a espinha dorsal da assistência social brasileira, um projeto que estabeleceu a lógica da descentralização administrativa e da participação social, levando os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados (CREAS) para os territórios, garantindo que o direito chegasse a cada município e bairro.^[1]

Este marco de 20 anos, que agora celebramos, não é apenas um aniversário institucional, mas o resgate de um compromisso coletivo que mobilizou milhares de técnicos, gestores, pesquisadores, usuários e militantes. A construção deste sistema em suas primeiras e mais desafiadoras fases exigiu uma conjugação inédita de esforços e conhecimentos, transformando a utopia do direito em política pública concreta.

Ver o SUAS completar duas décadas, após tantos embates, rupturas e tentativas de desmonte, é uma celebração que mistura a alegria da conquista coletiva com orgulho profissional de todas e todos aquelas e aqueles que pavimentaram o caminho para um projeto de proteção mais solidário e humano.

Celebrar os 20 anos do SUAS, portanto, é mais do que revisitar a história; é defender o futuro deste direito que, como

poucos, revela a verdadeira face democrática e civilizatória do nosso país, construída no meio das ambiguidades e tensões entre democracia e autoritarismo, entre proteção social e austeridade fiscal, entre direitos e mercado. E, sobretudo, mostra como a assistência social se tornou um dos espaços mais intensos de disputa política no Brasil contemporâneo.

Da institucionalização à consolidação - A primeira fase

Criado oficialmente em 2005, o SUAS nasce em contexto de reorganização democrática do Estado brasileiro. Já não se tratava de política focalizada na pobreza extrema nem de uma ação beneficente dependente da boa vontade de entidades religiosas ou filantrópicas. Ao contrário, a assistência social é reconhecida como responsabilidade pública, articulada à seguridade social, à universalização dos acessos e ao funcionamento cooperado entre União, estados, DF e municípios.

Os primeiros anos foram marcados por entusiasmo e investimento público. O país vivia crescimento econômico, redução da pobreza e ampliação do Estado.^[2] Foi nesse ambiente que surgiram estruturas jurídico-institucionais fundamentais: a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, o cofinanciamento federativo, o repasse fundo a fundo, o Censo SUAS e a implantação dos Centros de Referência (CRAS e CREAS) por todo o território nacional. Também se fortaleceu o controle social e o papel dos trabalhadores da área como sujeitos políticos e técnicos.

Linha do tempo - Fase I

Ano	Documento	Sobre o que dispõe
1988	Constituição Federal – Arts 6, 194, 203 e 204	Direitos Sociais. Seguridade Social e Assistência Social
1993	Lei 8.742, de 7 de dezembro	Sobre Assistência Social e dá outras providências
2004	Resolução CNAS 145, de 15 de outubro	Política Nacional de Assistência Social (PNAS)
2005	Resolução CNAS 130, de 15 de julho	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)
2005	V Conferência Nacional de Assistência Social	Decálogo dos Direitos Socioassistenciais
2006	Resolução CNAS 269, de 13 de dezembro	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS)

2007	Resolução CNAS 210, de 22 de novembro	Metas Nacionais do I Plano Decenal da Assistência Social
2007	Resolução CNAS 172, de 20 de setembro	Recomenda instituição de Mesa de Negociação na forma da NOB-RH
2007	Decreto 6.214, de 26 de setembro	Regulamenta o BPC e dá outras providências.
2009	Resolução CNAS 109, de 11 de novembro	Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais
2009	Resolução Conjunta CNAS/CONANDA 01 de 18 de junho	Orientações Técnicas dos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes
2009	Lei 12.094, de 19 de novembro	Criação da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais e outras
2009	Resolução CIT 7, 10 de setembro	Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS
2009	Lei 12.101, de 27 de novembro	Certificação das entidades beneficentes de assistência social.
2010	Resolução CNAS 39, de 09 de dezembro	Processo de reordenamento dos Benefícios Eventuais
2010	Decreto 7.334, de 19 de outubro	Institui o Censo SUAS e dá outras providências.

Esses elementos permitiram que o SUAS se consolidasse como uma das experiências mais relevantes de proteção social na América Latina. Um sistema público que tem feito esforços para ampliar presenças estatais em regiões historicamente negligenciadas e contribuído para reduzir desigualdades territoriais e garantir acolhimento, proteção e dignidade para milhões de brasileiros e brasileiras.

Inflexões e contradições - a segunda fase

O período entre 2011 e 2015 é amplamente reconhecido como fase de maior desenvolvimento institucional do SUAS, mas

também é quando surgem sinais claros de suas fragilidades estruturais. A legalização do sistema e o avanço na gestão pública coincidem com o início da desaceleração econômica, pressões fiscais e a difusão de narrativas neoliberais que atacaram as políticas sociais em nome da eficiência.

A racionalidade técnica baseada em metas e indicadores, embora tenha qualificado a gestão, introduziu uma inflexão perigosa: a tendência de submeter direitos a métricas de desempenho e custos, reduzindo o trabalho social a produtividade mensurável e burocrática. A tensão entre lógica administrativa e ética pública se aprofunda. Ao mesmo tempo, crescem os ataques à imagem dos usuários da assistência social, associados pela retórica neoconservadora à dependência e à improdutividade (Barata, 2009; Paula, 2025)

Linha do tempo - Fase 2

Ano	Documento	O que dispõe
2011	Resolução CNAS 17 de 20 de junho	Equipe de referência e categorias profissionais de nível superior
2011	Lei 12.435, de 6 de julho	Altera a LOAS instituindo o SUAS
2012	Resolução CNAS 33, 12 de dezembro	Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS)
2012	Resolução CNAS 18 de 24 de maio	Programa ACESUAS TRABALHO
2012	Resolução CNAS 8 de 16 de março	Programa CapacitaSUAS
2012	Lei 7.788, de 15 de agosto	Fundo Nacional de Assistência Social
2013	Resolução CNAS 32 de 31 outubro	Pacto de Aprimoramento de Gestão
2013	Resolução CNAS 31 de 31 de outubro	Princípios e Diretrizes da Regionalização
2013	Resolução CNAS 4 de 13 de março	Política Nacional de Educação Permanente
2014	Resolução CNAS 14 de 15 de maio	Parâmetros para inscrição de entidades, serviços, projetos e programas

2014	Resolução CNAS 9 de 15 de abril	Reconhece as ocupações e as áreas de ocupações profissionais de ensino médio e fundamental
2014	Resolução CNAS 4 de 11 de fevereiro	Programa de Aprimoramento da Rede Socioassistencial
2014	Lei 13.019 de 31 de julho	Marco Regulatório de Organizações da Sociedade Civil

No campo institucional, o SUAS já mostrava vulnerabilidades: dependência financeira da União, desigualdades entre municípios e vínculos de trabalho precários, com alta rotatividade e adoecimento profissional (Couto; Yazbek; Raichelis, 2010)

O ciclo do desmonte - a terceira fase

Em 2016 a ruptura política e o avanço da agenda ultraliberal inauguraram a fase mais dramática da história da assistência social no país. A Emenda Constitucional nº 95, congelando investimentos sociais por 20 anos, produziu asfixia financeira imediata. O resultado foi o fechamento de serviços, interrupção de repasses, fragilidade federativa e queda radical na capacidade de atendimento.^[3]

Paradoxalmente, enquanto pobreza, desemprego e fome explodiam, o SUAS era desmontado. Durante a pandemia de Covid-19, a rede socioassistencial foi uma das únicas presenças estatais nos territórios, mas atuou sem recursos, com equipes exaustas e sob forte pressão política (Lopes; Rizzotti; Paula, 2023).

Linha do tempo - Fase 3

Ano	Documento	O que dispõe
2016	Resolução CNAS 19 de 24 de novembro	Programa Primeira Infância no SUAS
2016	Resolução CNAS 7 de 20 de maio	II Plano Decenal da Assistência Social
2018	Lei 13.714, de 24 de agosto	Padronizar a identidade visual do SUAS
2021	Lei 14.176, de 22 de junho	Altera o BPC
2021	Lei 14.284, de 29 de dezembro	Programa Auxílio Brasil e Programa Alimenta Brasil

2023	Resolução CNAS 130, de 27 de novembro	Institui o PROCADSUAS
2023	Resolução CNAS 117, de 28 de agosto	Reordenamento do Criança Feliz
2023	Lei 14.601, de 19 de junho	Institui o Programa Bolsa Família
2024	Resolução CNAS 96, de 15 de fevereiro	Aprova a instituição do PROCAD – SUAS
2024	Resolução CNAS 151, de 23 de abril de 2024	Não reconhece as comunidades terapêuticas na assistência social

O desmonte não foi apenas financeiro. Foi simbólico e ideológico. A assistência voltou a ser apresentada como concessão, caridade ou instrumento moralizador. Programas focalizados e de tutela, como o Criança Feliz e o Auxílio Brasil, substituíram políticas universais e baseadas em direitos. Conselhos e conferências foram esvaziados. O controle social foi silenciado. O Estado voltou-se contra os mais vulneráveis. A mensagem era clara: pobres deveriam ser disciplinados, não protegidos.

Reconstrução em curso - quarta fase, atual

Com a retomada democrática em 2023, inicia-se o esforço de reconstrução. O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social foi recriado, o Bolsa Família reestruturado, conferências realizadas e repasses parcialmente recompostos. O SUAS volta ao debate público e recupera alguma vitalidade institucional.

Contudo, reconstruir não significa simplesmente retomar o que existia. A realidade social é mais dura: fome, miséria, violência, deslocamentos ambientais, desigualdades raciais e de gênero ampliadas. O desafio é reinventar a proteção social diante de uma sociedade mais desigual e fragmentada.

A reconstrução enfrenta limites severos. O novo arcabouço fiscal mantém amarras à expansão do investimento público. A extrema direita reorganiza narrativas regressivas contra as políticas sociais. Parte do Congresso defende privatização e focalização radical. O sistema opera ainda com falta de trabalhadores, vínculos precários e sobrecarga insustentável. O SUAS está de pé, mas em terreno movediço.

Os 20 anos do SUAS revelam uma lição crucial: políticas sociais não morrem apenas por cortes orçamentários, mas quando são deslegitimadas simbolicamente. A disputa pelo sentido da assistência social é disputa pelo projeto de país. Uma sociedade que reconhece direitos constrói democracia. Uma sociedade que criminaliza a pobreza normaliza violência.

Por isso, celebrar os 20 anos do SUAS não é comemorar. É defender. É afirmar que assistência social não é gasto: é investimento civilizatório. É compreender que a proteção social não é resposta à pobreza, mas instrumento para enfrentá-la estruturalmente. É lutar por financiamento estável, valorização profissional, participação popular e ampliação da democracia.

O futuro do SUAS será decidido nas ruas, nas universidades, nos territórios e nas instituições. Sobrevive onde

trabalhadores resistem, onde usuários se organizam, onde movimentos sociais disputam o sentido da vida coletiva. O risco do retrocesso permanece aberto. Mas a possibilidade de reinvenção também. Porque, no fim, o SUAS é mais do que uma política pública, é um projeto de sociedade: solidária, democrática e humana. E esse projeto segue em disputa.

***Renato Francisco dos Santos Paula** é professor de Serviço Social e Administração Pública na Universidade Federal de Goiás (UFG).

Referências

COUTO, B.R.; YAZBEK, M.C.; RAICHELIS, R. *A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos*. In COUTO [et al.] *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2010.

BARATA, J. Prefácio. In RAICHELIS, R.; SILVA e SILVA, M. O.; COUTO, B. R.; YAZBEK, M.C. (orgs). *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil – disputas e resistências em movimento*. São Paulo: Cortez, 2019.

IPEA. *O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil*. Brasília, 2016. (Nota Técnica, n. 27).

IPEA. *Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995 – 2010*. Brasília, 2012. (Nota Técnica n. 9).

LOPES, M. H. C.; RIZZOTTI, M. L. A.; PAULA, R. F. S.; *O futuro da assistência social e a assistência social no futuro – contexto de crise e desafios pós-pandemia*. São Paulo: Hucitec; São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2023.

PAULA, R.F.S. *A ideologia da austeridade*. **A Terra é Redonda** 01/05/2025. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/a-ideologia-da-austeridade/>

SILVEIRA, J. I.; *Assistência Social em risco – conservadorismo e luta social por direitos*. In Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo, n. 130, p. 487-506, set/dez, 2017.

SPOSATI, A. *Desafios do sistema de proteção social*. In STUCHI, C. G.; PAULA, R.F.S.; PAZ, R. D. O. da. *Assistência Social e Filantropia – cenários contemporâneos*. São Paulo: Veras, 2012.

Notas

[1] Silveira (2017, p. 486-487) refere que o SUAS também se caracteriza por apresentar “seguranças tipificadas e padronizadas em equipamentos públicos estatais e referenciados nos territórios mais desiguais; lógica de repasses continuados e permanentes de recursos, fundo a fundo, a partir de critérios técnicos, orientados por princípios como a plena universalização, integralidade da proteção, com expansões qualificadas e progressivas; territorialização de serviços, visando à universalização de acessos; profissionalização, com definição de bases normativas que visam a despreciação das condições e dos vínculos de trabalho, bem como qualidade dos serviços prestados; mecanismos indutores de capacidades de gestão, com definição de parâmetros de avaliação e ordenamento dos municípios e estados por níveis de gestão; implantação de novos instrumentos de gestão, especialmente o Pacto de Aprimoramento do Suas, tendo como finalidade a cooperação dos entes federados no cofinanciamento, na qualificação e na universalização da cobertura territorial, e no desenvolvimento normativo-jurídico e institucional; primazia da responsabilidade estatal e regulação de novas bases para a relação do Estado com as organizações da sociedade civil, entre outros aspectos que caracterizam a

institucionalidade desse sistema público, descentralizado, participativo, destinado à gestão do conteúdo específico da assistência social no sistema protetivo brasileiro”

[2] Estudo do IPEA mostra que o chamado “gasto social” do governo federal passou de 12,9% do PIB em 2002 para 15,5% do PIB em 2010. No caso da política de assistência social o crescimento foi de 0,4% do PIB em 2002 para 1,07% em 2010. O estudo atribui esse crescimento a implementação do Programa Bolsa Família, as mudanças nas regras do BPC e a criação e expansão do SUAS. O crescimento real foi de cerca de 172% tendo seu maior salto na gestão Lula (2003-2010). Também encontramos na RAIS/CAGED dados que informam que entre 2003 e 2010, foram gerados mais de 15,38 milhões de empregos formais (com carteira assinada), um crescimento acumulado de 53,63% no período. A taxa de desemprego (medida em dezembro) foi reduzida em mais de 50% entre 2003 e 2010. (IPEA, 2012).

[3] Estudo do IPEA demonstrou que já no primeiro ano de vigência, o Novo Regime Fiscal imporá uma redução significativa de recursos à política de assistência social. O teto estimado para o MDSA garantirá apenas R\$ 79 bilhões ao invés dos R\$ 85 bilhões necessários para fazer frente às responsabilidades socioprotetivas, ou seja, uma redução de 8%. Estas perdas tenderão a aumentar de maneira progressiva, alcançando 54% em 2036. Em outros termos, para fazer frente à oferta de serviços e benefícios que correspondem à política atual, em 20 anos a política de assistência social contaria com menos da metade dos recursos que seriam necessários para garantir a manutenção das ofertas nos padrões atuais. Em termos de valores, nas próximas duas décadas, com a vigência do NRF, as perdas para o financiamento da política de assistência social totalizarão R\$ 868 bilhões. Em termos de proporção do PIB, a adoção da nova regra produziria, em 20 anos, a regressão da participação dos gastos com as políticas assistenciais a patamares inferiores ao observado em 2006 (0,89%), passando de 1,26% em 2015 para 0,70% em 2036 (IPEA, 2016, p.4)

A Terra é Redonda existe graças aos nossos leitores e apoiadores.

Ajude-nos a manter esta ideia.

[CONTRIBUA](#)