

## Clientelismo e Assistencialismo: a tradição da assistência social no Brasil.

### Clientelism and Assistencialism: the tradition of social assistance in Brazil.

Maithê Potrich<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo apresenta uma compreensão sobre os conceitos de clientelismo e assistencialismo e o efeito que estes dois fenômenos causaram na Política Pública de Assistência Social no Brasil, até ela ser incluída pela Constituição Federal de 1988 no tripé da seguridade social e ser reconhecida como direito do cidadão e dever do Estado. O método utilizado consistiu, em primeiro momento, numa análise da bibliografia sobre o tema, para compreender as particularidades de cada fenômeno, suas manifestações e implicações na tradição e consolidação da assistência social. A análise particular é acompanhada, na segunda parte, de uma exposição das diferenças entre assistencialismo e clientelismo, e definição do motivo comum que guia as duas práticas. Essa discussão traz à tona a dicotomia entre favor e direito, e Estado e Governo, que serão exploradas na terceira parte. A pesquisa mostrou que estes fenômenos não foram extintos com a Constituição Federal de 1988, mas se mantêm vivos no ideário da população, nas críticas que repousam sobre essa política e na prática.

**Palavras-chave:** Clientelismo, Assistencialismo, Assistência Social, Direitos.

**Abstract:** In this article, I present an understanding about the concepts of clientelism and assistencialism and the effect that these two phenomena had on the Social Assistance Policy in Brazil, until it was included by the Federal Constitution of 1988, on the social security tripod and recognized as a citizen's right and State duty. The method used constitutes, in the first instance, an analysis of the bibliography on the subject, to understand the particulars of each phenomenon, its manifestations and implications in the tradition and consolidation of social assistance. The particular analysis is accompanied, in the second part, by an exposition of the differences between assistencialism and clientelism, and definition of the common motive that guides the two practices. This discussion brings up the dichotomy between favor and law, State and Government, which will be explored in the third part. This research has shown that these phenomena were not extinguished with the Federal Constitution of 1988, but remain alive in the population's ideology, in the criticisms that rest on this policy and in practice.

**Key words:** Clientelism, Assistencialism, Social Assistance, Rights.

A Constituição Federal de 1988, conhecida como constituição cidadã, prevê, no parágrafo único do seu artigo 1º, que todo o poder emana do povo, seja ele exercido através da eleição de representantes ou da participação direta. Tal diretriz representa um avanço à democratização do Estado e à inclusão da sociedade civil, por meio de conselhos e conferências, no controle e na gestão das políticas públicas (OLIVEIRA, OLIVEIRA, 2011).

No Art. 194, a Constituição de 88 adota o termo seguridade social para designar um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade. A assistência social passa a ser reconhecida, a partir desse momento, como um direito, e compõe, junto à saúde e à previdência, o tripé da seguridade social. A regulamentação da assistência social, no entanto, só ocorreu com a aprovação da Lei

---

<sup>1</sup> Acadêmica do 3º semestre do curso de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá (UEM), Maringá-PR. E-mail: maithepotrich@gmail.com

Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993, que reafirmou, em seu artigo primeiro, que a assistência social é direito do cidadão e dever do Estado.

Historicamente, as ações de assistência eram promovidas por organizações religiosas e baseadas na filantropia e na caridade. Ainda na década de 80,

a assistência social era símbolo de uma ação a ser negada por significar tutela, favor, voluntarismo, clientelismo, assistencialismo, ação pontual e nunca campo de estudo e muito menos política social (SPOSATI, 2004, p. 03).

Esse artigo propõe uma análise sobre as formas que dois fenômenos específicos assumiram ao nortearem as ações de assistência social no Brasil até a Constituição Federal de 88: Clientelismo e Assistencialismo.

O estudo sobre as particularidades de cada fenômeno será acompanhado de uma comparação dos dois, a fim de desvelar a perspectiva que, mesmo assumindo manifestações diferentes, ambos compartilham sobre a assistência social. O texto está dividido em 03 partes, sendo a primeira dedicada ao Clientelismo e suas origens, a segunda concentrada no Assistencialismo e a terceira atribuída à análise da semelhança dos fenômenos anteriores a partir dos conceitos de favor, direito, Estado e Governo. A conclusão trará o percurso para consolidação da área como política pública e os efeitos que a tradição ainda reproduz sobre a assistência social.

## **O Clientelismo e suas origens**

Segundo Avelino Filho (1994), o termo clientelismo era utilizado pelos antropólogos para compreender as relações de poder pessoal em pequenas comunidades. A adoção do termo pela ciência política propõe um estudo da reprodução dessas micro-relações na dimensão total do sistema político. O autor (1994) afirma que, partindo da perspectiva do “desenvolvimento político”, em que as sociedades são divididas em três estados, sendo eles “tradicional”, “em transição” e “politicamente desenvolvida”, o clientelismo é resultado do desarranjo entre a estrutura social e o sistema político na superação do estágio tradicional pelo estágio de transição. Ao caracterizar a sociedade tradicional e a sociedade em transição, o autor define que

as sociedades tradicionais são caracterizadas pelos partidos dos "notáveis", pela dependência dos recursos pessoais do patrono que se reflete num poder quase doméstico, e pelo caráter afetivo da relação. No estágio de transição, o poder pessoal dos "notáveis" é enfraquecido; os recursos passam a ter origem predominantemente estatal; os partidos são mais organizados e disputam posições no aparelho do Estado para manipular os recursos públicos;

e as relações entre o patrono e o cliente ganham um acento mercantil (AVELINO FILHO, 1994, p. 226).

O desejo de controlar os recursos públicos coloca em disputa as elites econômicas da sociedade tradicional, dessa vez como elites políticas. Nesse sentido, o poder doméstico que elas exerciam sobre sua comunidade privada é transferido para a administração pública. A esse tipo de dominação política, em que não há distinção entre os limites do público e do privado, uma vez que as relações de poder domésticas são reproduzidas na esfera pública, Faoro (1993) atribuiu, inspirado em Max Weber, o conceito de patrimonialismo.

Faoro (1993) explica que o patrimonialismo é um subtipo da dominação tradicional e dispõe de uma racionalidade material, que se orienta por valores religiosos, políticos e econômicos. Já a dominação racional, na concepção weberiana, nega motivações pessoais e afetivas em favor de uma racionalidade formal, exigente quanto a submissão da obediência às regras anteriormente estabelecidas, e não à pessoa. Nesta dominação, a economia se constitui como uma estrutura autônoma, enquanto naquela é necessário um poder que comande a sociedade e a economia. Ao contrapô-las, o autor conclui que

A dominação patrimonial, ao contrário, por incompatível com a igualdade jurídica e as garantias institucionais contra o arbítrio, torna o indivíduo dependente do poder que lhe dita, pela definição de valores, a conduta. Aponta, em consequência, para um sistema autocrático, que, em lugar de se desenvolver segundo uma ordem em que a sociedade é autônoma, afirma a dependência ao poder da autoridade. (FAORO, 1993, p. 16).

Assim, a sociedade fica à mercê da decisão arbitrária da classe dirigente, que comanda a economia e a gestão dos recursos públicos, e utiliza esse poder em função dos seus interesses privados, o que não permitiu, no caso brasileiro, o reconhecimento da esfera pública enquanto espaço de cidadania. O Estado Patrimonialista é, portanto, um terreno fértil para as práticas clientelistas, tendo em vista que a população não dissocia a imagem do político daquele patrono protetor e provedor conhecido na sociedade tradicional (FIUZA; COSTA, 2015). Segundo as autoras, o político atende as necessidades da população através de doações, que passam a ser compreendidas pelos beneficiados como o meio mais adequado para ter seus anseios socorridos, portanto “o que se coloca no Estado patrimonial são as práticas de “ajudas” e não as do direito de cidadania” (FIUZA; COSTA, 2015, p. 68).

A troca de votos por cargos públicos, por exemplo, ilustra o que é o clientelismo e os efeitos que ele produz, mas não é sua única expressão. Essa prática consiste em oferecer um cargo público ao eleitor, que, em troca, deve direcionar o seu voto ao candidato que lhe fez a oferta. O cargo é revestido, portanto, de pessoalidade, dado que ele é visto como uma propriedade particular do político, que o concede ao eleitor, não como uma função que pertence ao poder público e a ele deve ser dedicada (FIUZA; COSTA, 2015).

Dessa forma, as práticas clientelistas representam a acomodação da coisa pública sob o domínio privado e a troca de favores, além de ser um instrumento utilizado pelas classes que comandam o Estado. Carvalho (1997), ao propor uma discussão conceitual sobre mandonismo, coronelismo e clientelismo, aponta que este está presente em toda a história política brasileira e pode encontrar diferentes parceiros. De acordo com o autor (1997), quando os chefes políticos locais se vêem incapazes de controlar o voto da população, o governo faz dos eleitores os seus clientes diretos. Segundo Carvalho, “as relações clientelísticas, nesse caso, dispensam a presença do coronel, pois ela se dá entre o governo, ou políticos, e setores pobres da população” (CARVALHO, 1997, p. 03).

No Brasil, a condição dos setores pobres da população foi compreendida, por anos, como resultado de causas individuais e psicológicas, não como um efeito da estrutura social (MONTAÑO, 2012). Tal noção que a elite política compartilhava sobre a pobreza impedia que se estendesse a essa população direitos sociais, que eram criados pelo governo à medida que atendessem os seus interesses particulares, o que reduziu o direito à assistência social a um simples presente do Estado aos que, de acordo com o pensamento da época, eram pobres por culpa própria (FIUZA, COSTA, 2015).

Segundo Villanueva et al. (1999), essa perspectiva só foi superada em 1920, quando o Brasil, atrasado em relação aos países da Europa, conheceu a relação capital-trabalho e os problemas oriundos desse processo ganharam espaço na política governamental do período.

Santos (1987) afirma que as leis promovidas a partir de 1923, como aquelas que regulavam o trabalho de mulheres, crianças e as condições de segurança e higiene no trabalho, tinham como objetivo regulamentar o processo de acumulação que se inaugurou, mas pouco agiram nesse sentido, mesmo que, ao mesmo tempo, atendessem à algumas reivindicações da classe operária emergente. Segundo o autor (1987), diante da insuficiência dessas leis em alcançar os resultados que se esperava delas, as demandas dos trabalhadores, dirigidas ao processo de acumulação, foram alvo da repressão do poder público.

A organização da acumulação conquistada em 1930 permitiu que estes anos trouxessem novidades ao cenário social e econômico no Brasil, cujo princípio está na noção de “cidadania regulada” (SANTOS, 1987). Isso significa dizer que “são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei” (SANTOS, 1987, p. 75). Assim, de acordo com o autor (1987), a carteira de trabalho, criada em 1932, torna-se o atestado de cidadania do trabalhador, uma vez que os seus direitos não estão diretamente associados ao Estado, mas dependem da intermediação da atividade profissional regulamentada que desempenha.

Os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) criados em 1934 são, no âmbito previdenciário, um exemplo da extensão de direitos sob as limitações da “cidadania regulada”. Cabia ao Estado selecionar as categorias profissionais às quais seriam outorgadas a cidadania e que, portanto, receberiam os benefícios dos IAPs (MATTA, 2013). Segundo o autor (2013), o fato de a representação dos trabalhadores e dos

empresários ficar a cargo dos sindicatos indica a intenção do Estado de despolitizar a relação de classes e ocultar os conflitos de classes.

A organização e o funcionamento dos IAPs são inspirados no modelo bismarckiano de benefícios previdenciários, desenvolvido na Alemanha no final do século XIX. Segundo Boschetti (2009), esse modelo consiste na concessão de direitos a trabalhadores que, ao longo de sua atuação, tenham prestado contribuições diretas ao Estado. Os recursos para o financiamento de programas inspirados nesse modelo serão retirados do montante das contribuições, que são baseadas na folha salarial do empregado (BOSCHETTI, 2009).

Nesse contexto, o clientelismo se reproduz de maneira diferente daquela praticada na Primeira República (1889-1930). Fiuza e Costa (2015) localizam na massa de trabalhadores informais, que não têm sua profissão regulamentada ou carteira de trabalho assinada, os novos clientes da elite política. A classe dirigente tem em suas mãos, mais uma vez, o poder arbitrário de decidir sobre a proteção social. A dominação patrimonial, a partir de 1930,

vai ser expressa nas ações de “ajudas”, recriando o clientelismo. Os limites entre as responsabilidades do Estado e os favores ficam obscurecidos pelo discurso populista. Cabe lembrar que em 1938 o Governo Vargas criou o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS – como um conselho de notáveis - responsável pela avaliação dos pedidos de subvenções públicas para obras filantrópicas. (FIUZA; COSTA, 2015, p. 74).

Nos anos 50, a área social recebeu investimentos que visavam enfrentar os seus problemas. Os processos de urbanização e industrialização promovidos nesse período permitiram que os brasileiros experimentassem o Estado de Bem-estar social, com verbas direcionadas à educação, saúde, previdência e habitação (VILLANUEVA et al., 1999). Mas, segundo as autoras (1999), a ditadura militar instaurada em 1964 utilizou os benefícios como um meio de controlar a população. Nesse cenário não democrático, o Governo enfeita as ações sociais e as distribui como um presente, novamente.

## **Assistencialismo**

Antes de dedicar essa parte à análise do que é e como se reproduz o assistencialismo, faz-se necessário, diante do fato de que “fazer assistência social é, via de regra, confundido com assistencialismo e voluntarismo” (SPOSATI, 2004, p. 04), explicar as confusões que recaem sobre o termo.

A origem da palavra *assistencialismo* vem de “Assistencial, de assistência + do alemão + ismo” (ASSISTENCIALISMO, 2020). Entre os significados da palavra *assistência* consta “Ação de ajudar, de dar auxílio” e “Ajuda ou auxílio especializado” (ASSISTÊNCIA, 2020). No âmbito governamental, agrega-se a qualificação “social” ao termo assistência. Segundo Sposati, assistência social, nessas condições, é “política

de proteção social não contributiva, portanto, lhe cabe prover ações preventivas e protetivas face à vulnerabilidade, riscos e danos sociais” (SPOSATI, 2004, p. 07). Nesse sentido, a assistência social prevê a destinação de recursos públicos, recolhidos com impostos e contribuições, para ações de proteção dos direitos e da sobrevivência de toda população, ou de um grupo particular desta (VILLANUEVA et al., 1999).

O assistencialismo, por sua vez, não alcança essa qualificação, mas é o seu oposto. Neste fenômeno, observa-se o estabelecimento de uma relação de sujeição, em que alguém, em um ato de bondade, ajuda outra pessoa, que se torna devedor do favor recebido, ou seja, é a percepção da assistência como um objeto doado (VILLANUEVA et al., 1999), ou melhor, emprestado. Sendo o assistencialismo e o clientelismo um favor, cabe desembaraçar o que exige a seguinte questão: Qual é a diferença entre Clientelismo e Assistencialismo? O que difere os dois fenômenos é o espaço em que eles se reproduzem e os fins aos quais se dedicam.

Segundo Boschi (1984), o assistencialismo tem como inspiração a doutrina cristã de caridade e fraternidade humana, e se apresenta, sob a roupagem do paternalismo, como “forma de prestação de serviços aos necessitados de proteção e apoio, buscando minorar suas agruras ou satisfazer suas necessidades” (BOSCHI, 1984, p. 25). A influência cristã que atua sobre essa prática se materializou na criação das Santas Casas de Misericórdia em Portugal, ainda no século XV.

Fernandes (2009) explica que as Misericórdias eram a face portuguesa das irmandades europeias, instituições compostas por leigos que praticavam caridade com os leprosos. Em Portugal, num contexto de fome, êxodo rural e navegações,

O modelo resultante foi uma política assistencial centralizada, singular no continente europeu, sob alçada de laicos, com patrocínio monárquico e articulado com a herança da caridade medieval e das suas representações da pobreza. (FERNANDES, 2009, p. 35).

Esse modelo foi exportado para as colônias portuguesas e assumiu, em cada uma delas, formatos que se adequavam às suas particularidades locais. As Misericórdias brasileiras do período colonial atendiam pobres e doentes, e eram responsáveis pela administração de hospitais construídos pela população (FERNANDES 2009). Segundo a autora (2009), o objetivo delas nesse momento era, ao controlar os surtos epidêmicos e a questão sanitária, atrair novos povoadores e oferecer aos escravos condições que permitissem que eles trabalhassem.

As mudanças econômicas do Império e as suas consequências propiciaram a criação de novas Misericórdias. Nesse contexto, a Igreja propôs trégua aos conflitos de interesses que travava com as Misericórdias, que passaram a assumir, mesmo sob regulação e fiscalização do Governo, o papel de oferecer assistência aos necessitados (FERNANDES, 2009). A autora (2009) explica que, à medida que a população

carente aumentava, as finanças das Misericórdias, antes recolhidas por serviços prestados, viram-se decadentes, o que obrigou essas instituições a buscar recursos na filantropia. Além da fonte de renda, Fernandes (2009) aponta que a população assistida também foi modificada, uma vez que a ideia de “pobre merecedor” retirou dos presos pobres o acesso aos projetos conduzidos pelas Misericórdias. A caridade deixou de ser justificativa para os investimentos aplicados nas Santas Casas, a condição dos beneficiados passou a ser um fator mais significativo.

Na república, a nova ordem exigia mão-de-obra apta ao trabalho e desenvolvimento do capitalismo, mas sozinhas as Misericórdias não respondiam a esses interesses. Ademais, observa-se que, além de serem um meio para praticar filantropia e caridade, elas viraram um espaço político, porque atraíam novos participantes pelo interesse que eles nutriam em estabelecer relações com a elite, que comandava as Santas Casas (FERNANDES, 2009).

Durante o Estado Novo surgiu outra proposta de práticas assistencialistas, dessa vez promovida pelo Governo. Trata-se da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), fundada e presidida por Darcy Vargas, primeira-dama. Criada em 1942, a LBA é um órgão que colabora com o Estado na prestação de assistência às famílias dos soldados combatentes da Segunda Guerra Mundial (FIUZA; COSTA, 2015). A LBA foi utilizada pelo Governo para mobilizar a população a favor dos “esforços de guerra”. Tal empreendimento deu certo e aproximou a sociedade do governo, que fez da LBA um aparato organizacional para as suas práticas assistencialistas e, sobretudo, inaugurou o primeiro-damismo. O Presidente Getúlios Vargas “[...] institui a sua esposa na Presidência da LBA com o objetivo de buscar a legitimidade do seu governo mediante a tática do assistencialismo como mecanismo de dominação política.” (TORRES, 2002, p. 86 apud. FIUZA; COSTA, 2015, p.16).

#### O primeiro-damismo

tem uma função política, uma vez que as mulheres dos governantes são chamadas a interferir no social, por meio de estratégias de enfrentamento à pobreza, desresponsabilizando o Estado de garantir à população o acesso a políticas públicas de caráter universal, considerar que a atuação da primeira-dama se dá no âmbito do voluntariado e da filantropia (LOPES; GROSSI, 2019).

Os exemplos das Misericórdias, da LBA e do primeiro-damismo, enquanto espaços para reprodução do assistencialismo, ilustram como esse fenômeno não tem interesse em alterar as condições sociais dadas em determinado momento, mas apaziguá-las, além de ser um meio de atuação da elite. Diante do exposto acima, percebe-se que as medidas tomadas pelas Misericórdias buscavam o desenvolvimento econômico da sociedade, seja pelo controle das doenças, por melhorarem a condição de vida e atraírem novos povoadores, ou pela promoção de circunstâncias favoráveis ao trabalho. A LBA, por sua vez, foi um meio utilizado pelo governo, através da ajuda aos combatentes, de angariar o apoio e o compromisso da sociedade diante da

Guerra. Já o primeiro-damismo concentrou na figura das primeiras damas a gestão e a direção das ações de assistência de caráter voluntário e filantrópico para dar popularidade à imagem do Governo.

Após esclarecer o que é o assistencialismo, sua origem e descrito sua manifestação histórica no Brasil a partir do exemplo das Santas Casas de Misericórdia, cabe, agora, explicar a noção de favor que o reveste.

A não transformação social implica acomodação social. Não há, no assistencialismo, o objetivo de emancipar a pessoa assistida ou incentivá-la a buscar outros meios de se sustentar que não sejam pela ajuda. É útil, para essa prática, que a pobreza e a vulnerabilidade existam, mas é preciso naturalizá-las e controlar os seus efeitos. A naturalização da desigualdade, segundo Faria (2018), provoca o desmonte das conquistas sociais alcançadas pela classe trabalhadora ao longo da história. Nesse sentido, “ao fim e ao cabo, o propósito, repita-se, é claro: o exercício dessas políticas assistenciais neutralizava o potencial de ameaça à ordem vigente, encarnado nas camadas sociais de necessitados e despossuídos” (BOSCHI, 1984, p. 26).

A grosso modo, pode-se inferir que a troca de favores proposta pelo assistencialismo envolve, de um lado, ajuda e, de outro, silêncio. A tentativa de atenuar as consequências da pobreza vem acompanhada da intenção de enfraquecer os movimentos organizados por trabalhadores nessa situação. Como Faria explica, “no tratamento das desigualdades sociais, tem-se adotado historicamente a combinação repressão/assistência” (FARIA, 2018, p. 162). Assim, as práticas assistencialistas escondem a exclusão, travestindo-a de inclusão, e se apresentam como um ato de bondade do Governo ao atender as necessidades da população carente (SPOSATI, 1992).

Se, no clientelismo, a troca de cargos públicos por votos sugere a apropriação privada sobre a coisa pública, o assistencialismo permite o conformismo das classes que dependem, e são incentivadas a dependerem, de ajuda ou doações. Enquanto lá, o novo funcionário público deve ao político o seu voto, aqui o pobre e o trabalhador devem a quem os ajuda, ainda que indiretamente, o compromisso de não se sublevarem.

## **Favor e Direito**

No âmbito das práticas assistencialistas e clientelistas, o favor é a representação do objetivo comum delas: desresponsabilizar o Estado. Os dois fenômenos supracitados concordam que a assistência social é um favor prestado pela sociedade, Igreja e, em especial, pela figura governamental, que a utilizam como moeda de troca.

O favor, nesses moldes, implica efemeridade. Trata-se de uma atitude transitória e esporádica, que tem objetivos políticos e econômicos, não sociais. A ideia de precisar retribuir a bondade oferecida por um benfeitor representa o desconhecimento das causas daquela ajuda. Como exposto, as práticas clientelistas e



assistencialistas desconheciam, até meados do séc. XX, a relação capital-trabalho. Na época, acreditava-se que as situações de vulnerabilidade e pobreza eram uma “questão social”, o que sugere que elas não eram resultado da exploração do capital sobre o trabalho e que não tinham relação com a estrutura política e econômica da sociedade, mas eram consequência de uma disfunção comportamental, cultural e moral do indivíduo (MONTAÑO, 2012).

Quando essa relação foi percebida no Brasil, desenvolveu-se a cidadania regulada, que seleciona, a partir da qualificação profissional, os indivíduos cidadãos, aqueles que têm direitos reconhecidos pelo Estado (SANTOS, 1987). E, assim, outra massa da população continua dependendo do favor da sociedade, da igreja e da elite que quer seu voto e seu silêncio.

Hofling (2001) define que Estado é um conjunto de instituições estáveis que tornam viável a ação do Governo, que, por sua vez, é um conjunto de programas proposto por um grupo político, que está no comando do Estado, para toda a sociedade. Sobre as atribuições do Estado e a relação estabelecida com o Governo no Estado Democrático de Direito, Rocha (2008) aponta que

Fazem parte deste Estado e não fazem parte do seu governo a Constituição, o conjunto de servidores públicos estáveis, o patrimônio público, a máquina burocrática pública, as forças públicas, etc. Isto porque a sociedade precisa que estas instituições sejam estáveis e impessoais, que não estejam sujeitas às mudanças de governo no processo eleitoral e que sejam republicanas pertencentes ao conjunto da sociedade e não aos interesses de quem está no poder. (ROCHA, 2008, p. 141).

As políticas públicas são, nesse contexto, um projeto de governo implantado e mantido pelo Estado, portanto estão sob responsabilidade deste e são dirigidas para uma parcela da população (HOFLING, 2001). A autora (2001) explica que, embora o Estado seja o responsável por essas políticas, as questões pertinentes a elas reúnem em discussão outros órgãos públicos e agentes da sociedade. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por exemplo, tem como diretrizes o controle e a participação social na sua gestão e condução das suas ações, além de contar com uma Secretaria específica vinculada ao Governo em exercício e um Conselho Nacional que agrupa representantes da sociedade civil.

Quando a CF-88, sendo compreendida como parte do Estado e não do Governo, reconhece a assistência social enquanto direito do cidadão e dever do Estado, este assume, em detrimento da tradição da assistência social, o papel de mediar as relações de classe em uma sociedade de mercado, em prol da luta pelo reconhecimento dos direitos sociais e do alcance das obrigações do Estado sobre as questões sociais (SPOSATI, 2007). Essa situação, entretanto, não impede que discursos opostos a este ideal de reproduzam. Segundo Sposati (2007), existem dois projetos políticos sobre a assistência social, sendo um deles de caráter patrimonialista e conservador, que resiste à expansão da assistência social como direito social, e outro que busca superar essa perspectiva “para fazer da assistência social política pública, dever de Estado e direito do

cidadão, isto é, apoiada no paradigma de construção de direitos dos cidadãos usuários da assistência social” (SPOSATI, 2007, p. 437).

## Conclusão

A promulgação da Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo período na história da assistência social no Brasil que, a partir desse momento, foi reconhecida como uma política pública de responsabilidade do Estado a qual todos os cidadãos têm direito. A sua regulamentação, no entanto, se deu apenas 05 anos depois, com a criação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Essa conquista contou com a mobilização de movimentos sociais e de setores da sociedade que, após Fernando Collor de Melo vetar o texto original em 1991, organizaram-se em atos e manifestações que tinham como objetivo o reconhecimento dos artigos constitucionais.

O Benefício de Prestação Continuada, previsto pelo artigo 203, V, da CF-88 e regulamentado pelo artigo 20 da LOAS (1993), representa um importante passo dos defensores da assistência social na intenção de emancipá-la das práticas clientelistas e assistencialistas às quais ela esteve, historicamente, submetida. O referido artigo da Constituição prevê que

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

(...)

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Assim, o acesso ao benefício não depende de uma contribuição anterior do beneficiado, basta ele comprovar que sua condição de vida condiz com os requisitos necessários à concessão do salário mínimo. À despeito do exemplo dos IAPs, o BPC traz, no âmbito da Seguridade Social, outro modelo de proteção social: o modelo inglês beveridgiano. Criado em 1942, como uma alternativa aos problemas de reconstrução enfrentados no pós-guerra, o Plano Beveridge consiste na “contribuição de toda uma sociedade para a criação de um fundo social” (LOPES, 2015, p.27). Segundo Boschetti (2009), nesse modelo os direitos são universais e o financiamento é oriundo dos impostos fiscais. Em contrapartida ao modelo bismarckiano, que assiste os trabalhadores em momentos de crise, o objetivo do sistema beveridgiano é combater a pobreza (BOSCHETTI, 2009).

Porém, em 2020, a aprovação do Auxílio Emergencial mostra como a tradição de desresponsabilização do Estado, incentivada pelas práticas clientelistas e assistencialistas, ainda persiste no ideário da população. O Auxílio Emergencial aprovado no Governo Bolsonaro como medida de

enfrentamento das consequências econômicas da pandemia foi instituído pela Lei nº 13.982/2020, que prevê o repasse de 600 reais mensais a trabalhadores informais e de baixa renda, microempreendedores individuais e também contribuintes individuais do Instituto Nacional do Seguro Social. Sobre este tema, a Frente Nacional em defesa do SUAS e da Seguridade Social (2020)<sup>2</sup>, organização que desde 2016 age em defesa da política de assistência social, publicou um informativo em que trata de criticar a ideia de que o Auxílio Emergencial seria uma dívida do governo, sendo que resulta da ampla dedicação de movimentos sociais e organizações que formularam o projeto de lei. Além disso, afirma que o Estado tem se desresponsabilizado de suas obrigações e chamado a sociedade civil para provê-las.

Essa situação mostra que após 27 anos da aprovação da LOAS, a assistência social ainda se vê às voltas de críticas e falta de reconhecimento acerca do papel que desempenha na sociedade. Segundo Sposati (2007), ainda há quem queira trocar o termo assistência por “promoção”, “inserção” e “desenvolvimento”, o que denota uma dificuldade em reconhecê-la como política pública e desviá-la das noções de ajuda e favor. Como alternativa à troca de nome, a autora propõe que “são as heranças nos procedimentos da assistência social que devem ser rompidas e resignificadas sob novo paradigma” (SPOSATI, 2007, p. 435).

Essa ruptura depende da intensificação da capacidade mobilizadora que os movimentos em defesa da assistência social vem conquistando desde as organizações dos anos 1990, que conquistaram a LOAS, e dos atos do início dos anos 2000, que lutavam pela implantação do Sistema Único de Assistência Social. Mesmo que esses movimentos tenham encontrado no Governo Federal um terreno hostil às suas reivindicações desde 2016, eles persistem na defesa da assistência social e, sobretudo, na sua emancipação e reconhecimento como política pública, dever do Estado e direito do cidadão.

## Referências

ASSISTÊNCIA. In: DICIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2020. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/assistencia/>. Acesso em: 25/11/2020.

ASSISTENCIALISMO. In: DICIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2020. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/assistencialismo/>. Acesso em: 25/11/2020.

AVELINO FILHO, George. *Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas*. 1994.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. CFESS. Conselho Federal de Serviço Social. (Org.). *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CEAD/Ed. UnB, 2009.

BOSCHI, Caio César. O assistencialismo na Capitania do Ouro. *Revista de História*, n. 116, p. 25-41, 1984.

---

<sup>2</sup> Informe 3 - Os benefícios eventuais do SUAS em tempo de pandemia. **Frente Nacional SUAS**, 2020. Disponível em: <https://www.frentenacionalsuas.org/documentos>. Acesso em: 27/11/2020

BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, v. 40, n. 2, 1997.

Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. BRASIL, Lei nº 8.742. Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Brasília: DF, 7 de dezembro de 1993.

DA MATTA, Jairo Jacques. Dos Institutos de Aposentadorias e Pensões ao seguro Complementar: trabalho e previdência no Brasil. *Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea*, v. 11, n. 32, 2013.

DE FARIA, Jalon Nunes. O assistencialismo na assistência social brasileira. *Serviço Social & Realidade*, v. 22, n. 2, 2018.

FAORO, Raymundo. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. *Revista USP*, n. 17, p. 14-29, 1993.

FERNANDES, Liliane Alves. *As Santas Casas da Misericórdia na República Brasileira 1922-1945*. 2009. Dissertação de Mestrado. Universidade de Évora.

FIUZA, Solange Cristina Rodrigues; DA COSTA, Lucia Cortes. O direito à assistência social: o desafio de superar as práticas clientelistas. *Serviço Social em Revista*, v. 17, n. 2, p. 64-90, 2015.

HÖFLING, Eloisa de. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

LOPES, Camilla Bastos; GROSSI, Fabiana Regina Silva. O primeiro damismo na Assistência Social: uma análise crítica. *Anais eletrônico cic*, v. 17, n. 17, 2019.

LOPES, Felipe Mota. O requisito da miserabilidade do benefício de prestação continuada da Lei n. 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social). 2015.

MAX, Weber. Os três tipos puros de dominação legítima. Cohn G, organizador. *Weber: sociologia*. São Paulo: Ática, p. 128-41, 1997.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, " questão social" e seu enfrentamento. *Serviço Social & Sociedade*, n. 110, p. 270-287, 2012.

OLIVEIRA, Carlindo Rodrigues de; OLIVEIRA, Regina Coeli de. Direitos sociais na constituição cidadã: um balanço de 21 anos. *Serviço Social & Sociedade*, n. 105, p. 5-29, 2011.

ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro. Estado e governo: diferença conceitual e implicações práticas na pós-modernidade. *Revista Brasileira Multidisciplinar*, v. 11, n. 2, p. 140-145, 2008.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. In: *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 1987. p. 89-89.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: de ação individual a direito social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, v. 10, n. 1, p. 435-458, 2007.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira et al. Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise. In: *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. 1992. p. 112-112.

SPOSATI, Aldaíza. Do assistencialismo à assistência social: o modelo de seguridade social brasileiro. In: *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. 2004.

VILLANUEVA, Elisa Rodrigues et al. História da assistência social no Brasil. Multitemas, 1999.

Recebido em 04/01/21 aceito para publicação em 12/03/21.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional.