

## ESCOLA SUPERIOR DO PARLAMENTO CEARENSE - UNIPACE

### Do paternalismo à proteção social: caminhos da Assistência Social no Brasil

Luanda Lustosa

Alexsandre Silva

#### RESUMO

A trajetória da Política de Assistência Social no Brasil é marcada por um processo de transição entre práticas assistencialistas, filantrópicas e clientelistas, historicamente orientadas pela caridade e pelo paternalismo, para a consolidação de uma política pública pautada no direito e na cidadania. Durante grande parte do século XX, a assistência social esteve sob a tutela de instituições religiosas e iniciativas privadas, reproduzindo relações de dependência e favorecimento político. A promulgação da Constituição Federal de 1988 constituiu um marco histórico ao reconhecer a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, inserindo-a no sistema da Seguridade Social. Posteriormente, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) consolidou esse novo paradigma, ao instituí-la como política pública não contributiva voltada à garantia dos mínimos sociais e à promoção da equidade. Com base em revisão bibliográfica, o artigo analisa a relação histórica entre a Política de Assistência Social e as práticas de clientelismo no Brasil, discutindo de que forma essas práticas influenciaram — e ainda influenciam — sua formulação, implementação e percepção social. Busca-se compreender o percurso histórico da política, conceituar o clientelismo no contexto brasileiro, e identificar os avanços e limites institucionais na sua superação, concluindo que o clientelismo se reconfigura em novas roupagens, comprometendo a universalidade e a impessoalidade da assistência social, apesar dos marcos normativos avançados. Palavras-chave: Assistência Social; Clientelismo; Política Pública; Cidadania; Seguridade Social.

**Palavras-chave:** Assistência Social; Clientelismo; Política Pública; Cidadania; Seguridade Social.

## 1 INTRODUÇÃO

A trajetória da Política de Assistência Social no Brasil tem suas origens em práticas filantrópicas e beneficentes, historicamente marcadas por forte paternalismo e lógicas clientelistas. Durante grande parte do século XX, as respostas à pobreza foram conduzidas por entidades religiosas, iniciativas voluntárias de grupos da elite e campanhas de primeiras-damas, o que consolidou uma assistência baseada no favor e na caridade, e não no reconhecimento de direitos. Nesse contexto, ações fragmentadas e descontínuas estruturaram a área por décadas, como observa Sposati (2009), reforçando a vinculação entre proteção social e bem-estar.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou uma inflexão decisiva ao instituir a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, integrando-a à Seguridade Social ao lado da Saúde e da Previdência. Essa mudança rompeu com o modelo residual e liberal de proteção social e inaugurou um novo paradigma orientado pela universalidade, pela equidade e pela cidadania (Boschetti, 2009). A regulamentação desse marco ocorreu com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993), atualizada pela Lei nº 12.435/2011, que consolidou a assistência como política não contributiva voltada à garantia dos mínimos sociais. Para autores como Yazbek (2012) e Pereira (2008), tal institucionalização expressa o esforço de construção de uma política pública capaz de enfrentar desigualdades estruturais e ampliar o acesso a bens e serviços socioassistenciais.

Embora a Constituição ainda utilize a expressão “desamparados”, a concepção contemporânea de assistência evolui para reconhecer como sujeitos de direitos cidadãos em situação de pobreza, exclusão ou desproteção. Segundo Castel (1998) e Paugam (2003), a ausência de redes de proteção e de pertencimento social gera processos de desfiliação e marginalização, o que evidencia a necessidade de políticas universais e estruturantes. Nesse cenário, a assistência social assume papel central na consolidação de um sistema de seguridade capaz de responder tanto a demandas emergenciais quanto a desafios de longo prazo relacionados à cidadania social.

Atualmente, a assistência social constitui um dos pilares da proteção social brasileira. Em 2025, o Programa Bolsa Família atende 19,19 milhões de famílias — cerca de 50 milhões de pessoas — com valor médio de R\$680 mensais (Agência Gov, 2025). O Benefício de Prestação Continuada (BPC) contempla aproximadamente 6,2 milhões de beneficiários, enquanto o Cadastro Único registra mais de 40 milhões de famílias, servindo de base para diversas políticas complementares (CNN Brasil, 2025; Gov.br, 2024). Esses números evidenciam a amplitude e relevância dessa política de

direitos, ao mesmo tempo em que reforçam a necessidade de aprimorar seus mecanismos de gestão e controle para evitar distorções associadas à lógica clientelista.

Nesse sentido, este trabalho se justifica pela necessidade de compreender como o legado histórico do clientelismo continua a influenciar a formulação e a implementação da assistência social, mesmo após avanços como a descentralização, a profissionalização da gestão e o fortalecimento do controle social. O estudo dessas práticas é particularmente relevante porque permite analisar como as heranças do patrimonialismo e do personalismo ainda afetam a efetividade das políticas públicas, apesar das garantias institucionais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Persistem formas sutis de instrumentalização política dos recursos públicos que fragilizam a cidadania e comprometem a universalidade de acesso, conforme já discutiam Faoro (1958) e Leal (1949). Pesquisas recentes, como as de Bichir (2019) e Sposati (2021), indicam que, mesmo com a modernização institucional, a assistência segue vulnerável à captura política local, sobretudo em contextos de fortes desigualdades e fragilidade federativa. Assim, analisar a permanência dessas práticas é fundamental para compreender as contradições entre o desenho normativo da política e sua implementação efetiva. O artigo busca preencher uma lacuna ao articular a análise histórica do clientelismo com suas expressões contemporâneas na assistência social, contribuindo para o debate sobre a consolidação de um modelo de proteção social republicano, transparente e orientado pelos direitos.

A partir dessa problemática, o artigo orienta-se pela seguinte questão de pesquisa: de que maneira o clientelismo, enquanto prática historicamente enraizada na cultura política brasileira, ainda influencia a implementação da Política de Assistência Social, mesmo após sua institucionalização como política de direito? Partem-se das hipóteses de que:

- (1) o clientelismo persiste devido à herança de práticas personalistas e patrimonialistas que moldam a relação entre Estado e população usuária; e
- (2) os mecanismos de gestão democrática e controle social, embora representem avanços, enfrentam limitações políticas e estruturais que restringem sua efetividade no enfrentamento dessas práticas.

O objetivo geral consiste em analisar historicamente a relação entre a assistência social e o clientelismo no Brasil, identificando como tais práticas influenciaram — e ainda influenciam — sua formulação, implementação e percepção social. Especificamente, busca-se:

- (i) resgatar o percurso histórico da política desde suas origens filantrópicas até sua consolidação como política de direito;
- (ii) conceituar o clientelismo no contexto da política brasileira;
- (iii) discutir os avanços e limites dos mecanismos de enfrentamento institucional; e
- (iv) refletir sobre os desafios atuais relacionados à universalização do acesso.

Metodologicamente, trata-se de pesquisa exploratória-descritiva, por exigir análise integrada e contextualizada da influência histórica do clientelismo sobre a assistência social (GIL, 2019). A abordagem qualitativa revela-se a mais adequada para interpretar processos históricos, práticas sociais e significados políticos, permitindo análise crítica de fontes textuais, marcos normativos e categorias teóricas relevantes (TRIVIÑOS, 1987; MINAYO, 2015; FLICK, 2009; CRESWELL, 2014).

Por fim, o artigo está organizado em três seções, além desta introdução: a primeira apresenta o referencial teórico e histórico; a segunda discute os mecanismos institucionais de enfrentamento do clientelismo na assistência social; e a terceira analisa os desafios contemporâneos para a consolidação de uma política democrática e livre de práticas clientelistas.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 As raízes históricas e o caráter pré-cidadão da Assistência Social**

A origem da assistência social no Brasil remonta ao período colonial (1500–1822), quando o amparo aos pobres e vulneráveis não era concebido como política pública, mas como prática de caridade orientada por valores religiosos e morais. O Estado português delegou à Igreja Católica a responsabilidade por esse atendimento, cabendo às Santas Casas de Misericórdia, irmandades e ordens missionárias a organização da proteção social (SPOSATI, 1995). A assistência, nesse contexto, expressava uma virtude cristã, compreendida como dever moral e não como direito.

Para Iamamoto e Carvalho (1982), a pobreza era interpretada como falha individual, e “socorrer os pobres” representava mais um mecanismo de controle social do que reconhecimento de cidadania. O atendimento restringia-se aos chamados “pobres merecedores” — doentes, órfãos, idosos e mulheres —, reforçando uma lógica seletiva e moralizadora, sustentada por relações paternalistas e hierárquicas. Faleiros (1991) acrescenta que a caridade possuía dupla função: legitimar o poder das elites e preservar a ordem colonial, ao mesmo tempo em que ocultava as causas estruturais

da desigualdade. Nesse sentido, a assistência atuava como instrumento de contenção da pobreza, e não de sua superação.

Boschetti (2009) observa que a herança caritativa e moralista do período colonial deixou marcas profundas no imaginário brasileiro, perpetuando a ideia de que a assistência social é favor e não direito. Como afirma a autora, “historicamente, as ações assistenciais estiveram revestidas por um forte aspecto caritativo, que despia seu público-alvo da condição de cidadão” (BOSCHETTI, 2003, p. 41). Yazbek (2012) reforça que a trajetória da assistência foi moldada pela influência do modelo filantrópico português, no qual o cuidado aos pobres era expressão de fé e obediência religiosa. Essa tradição consolidou-se nas Santas Casas de Misericórdia, instituições que simbolizaram a fusão entre caridade e controle social, retardando a consolidação da assistência como política pública universal (SPOSATI, 1995).

Netto (1981) propõe compreender a gênese da assistência social como parte das estratégias de manutenção da ordem e da dominação de classe. A ação assistencial, inserida em uma sociedade patriarcal e escravocrata, reproduzia relações de dependência e subordinação, funcionando como concessão dos detentores do poder econômico, político e religioso. Como sintetiza Iamamoto (2008), “às práticas assistenciais nascem impregnadas de valores religiosos e de uma concepção de pobreza como destino natural, e não como expressão das contradições sociais do modo de produção vigente”. Assim, o período colonial instituiu as bases ideológicas da assistência brasileira, de caráter moralizador e excludente — herança que continuaria a influenciar sua configuração nas fases seguintes.

Com a Independência, em 1822, inicia-se um processo gradual de institucionalização da assistência, ainda guiado pela benevolência e pela filantropia privada. O Estado imperial reconhecia a pobreza como problema social, mas sem assumir responsabilidade direta por seu enfrentamento. Segundo Sposati (1995), essa fase caracterizou-se por uma “transição ambígua entre o favor e a filantropia”, na qual o poder público apenas subvencionava entidades privadas — asilos, orfanatos e abrigos —, mantendo a centralidade da caridade como dever moral e religioso.

Faleiros (1991) argumenta que as práticas assistenciais do Império tinham função disciplinadora, destinadas à manutenção da ordem e ao controle das camadas populares. A pobreza era tratada como falta de virtude ou de trabalho, e a ajuda visava moldar comportamentos “aceitáveis” pela elite. Boschetti (2009) explica que essa concepção reforçava a distinção entre o “público necessitado” e o “cidadão de direitos”, consolidando uma assistência seletiva e paternalista. Yazbek (2012) acrescenta que a filantropia imperial servia à legitimação política, à medida que o Estado financiava

instituições religiosas que reproduziam valores hierárquicos e conservadores. Assim, mesmo com o avanço institucional, a assistência permaneceu vinculada à filantropia e à moralização da pobreza.

A proclamação da República, em 1889, tampouco representou ruptura. O novo regime preservou o caráter filantrópico e privatizado da assistência, restringindo-se ao apoio de iniciativas confessionais. Faleiros (1991) observa que o Estado republicano ampliou o discurso da modernização sem alterar a estrutura das desigualdades. Sposati (1995) descreve esse período como de “assistência subvencionada e privatizada”, em que as ações pontuais serviam mais ao controle social do que à promoção da cidadania. Boschetti (2009) destaca que o amparo continuava a ser expressão da benevolência das elites, perpetuando relações de dependência e clientelismo.

Nesse contexto, as primeiras questões sociais urbanas e trabalhistas começaram a emergir, mas ainda sob uma ótica higienista e moralizadora. Iamamoto e Carvalho (1982) ressaltam que os pobres eram tratados como objetos de tutela, e não como sujeitos de direitos. Para Yazbek (2012), o objetivo da assistência era preservar a coesão social e evitar conflitos, mantendo a ordem diante das transformações econômicas e urbanas. Assim, a assistência republicana consolidou-se como instrumento de pacificação e legitimação política, reforçando a distância entre Estado e população.

Com a ascensão de Getúlio Vargas, em 1930, a assistência passou a integrar, ainda que de modo incipiente, a estrutura estatal. O período marcou a transição da filantropia privada para a assistência institucionalizada, articulada ao projeto de centralização e modernização do Estado. Conforme Iamamoto e Carvalho (1982), o governo Vargas inaugurou uma nova articulação entre Estado e sociedade civil, mediada por políticas voltadas ao controle da força de trabalho. Criaram-se órgãos e legislações específicas, como o Ministério do Trabalho (1930) e a CLT (1943), que incorporaram dimensões assistenciais à política trabalhista.

No entanto, a assistência manteve caráter paternalista e clientelista. Boschetti (2009) observa que as políticas sociais varguistas reforçavam o vínculo entre Estado e trabalhadores sob a lógica da concessão, e não do direito. Faleiros (1991) interpreta o período como de institucionalização da proteção social sem democratização, em que a assistência serviu à legitimação do Estado corporativista. Nesse contexto, a figura de Vargas como “pai dos pobres” simbolizou a incorporação do amparo ao projeto de coesão e controle social.

Segundo Sposati (1995), a incorporação da assistência ao aparato estatal não significou universalização, mas sim burocratização e instrumentalização política. Yazbek (2012) destaca que a cobertura era restrita ao trabalhador formal, perpetuando exclusões estruturais. Assim, embora o período de 1930 a 1945 tenha representado avanço institucional, manteve-se a lógica da concessão, e não do direito.

A Constituição de 1946 reconheceu formalmente a assistência como dever do Estado, mas sem definir mecanismos universais de acesso. Faleiros (1991) caracteriza essa fase pela coexistência de uma lógica desenvolvimentista e de práticas assistencialistas fragmentadas. Mesmo incorporada à estrutura governamental, a assistência seguiu marcada pela seletividade e pela função compensatória.

Durante o regime militar (1964–1985), o Estado intensificou o controle político das ações sociais, subordinando-as à ideologia da segurança nacional. Conforme Iamamoto e Carvalho (1982), as políticas do período assumiram função estratégica de controle e integração ao projeto autoritário. Boschetti (2009) assinala que a assistência foi reduzida à prática de benemerência estatal, instrumento de dominação política e ideológica. Em 1974, a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) buscou racionalizar as ações sociais, mas manteve o caráter discricionário e excludente (SPOSATI, 1995). Programas como o FUNRURAL e o Pró-Menor ampliaram a cobertura de modo restrito e seletivo (YAZBEK, 2012), reproduzindo a vinculação entre benefício e favor político.

Entre 1946 e 1985, portanto, a assistência social avançou institucionalmente, mas sem se afirmar como direito de cidadania. Permaneceu subordinada ao assistencialismo e à centralização estatal, voltada mais à legitimação do poder político do que à superação das desigualdades. Como resume Boschetti (2009, p. 49), “a assistência social no Brasil foi, por décadas, o espaço da concessão e da dependência, e não o campo da garantia de direitos”. Apenas com a redemocratização e a Constituição de 1988 iniciou-se a ruptura com esse modelo, abrindo caminho para sua consolidação como política pública universal e componente do sistema de proteção social brasileiro.

## **2.2 A Constituição Federal de 1988: da caridade ao direito**

A Constituição Federal de 1988 constituiu um marco divisor na história da política social brasileira ao reconhecer a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado, integrando-a à Seguridade Social ao lado da Saúde e da Previdência (arts. 194 e 203). Essa inclusão representou uma inflexão profunda na tradição nacional de práticas caritativas e filantrópicas, transformando a assistência em política

pública não contributiva voltada à garantia dos mínimos sociais e à promoção da cidadania. Conforme Iamamoto e Carvalho (1982), o novo marco “institui uma concepção ampliada de proteção social, orientada pela universalização dos direitos e pela democratização do acesso às políticas públicas”.

Ao inscrever a assistência social no campo dos direitos, a Carta de 1988 rompeu com a herança do favor e da benemerência, redefinindo o papel do Estado na proteção social. Boschetti (2009, p. 52) observa que esse momento “inaugura um novo paradigma, ao inscrever a assistência social no campo dos direitos e não mais das concessões”, deslocando o amparo do domínio da caridade para o das políticas de Estado. Na mesma direção, Sposati (1995) destaca que, a partir desse marco, “a assistência social deixa de ser um favor para tornar-se direito de todos os que dela necessitar, independentemente de contribuição prévia”, permitindo a inclusão de grupos historicamente invisibilizados — como pessoas idosas, com deficiência ou em extrema pobreza.

Yazbek (2012) aponta que a Constituição introduziu uma nova racionalidade na gestão social, baseada na universalidade e na equidade como princípios estruturantes, instituindo uma política redistributiva e cidadã. Faleiros (1991) enfatiza que a consagração da assistência como direito resultou das lutas democráticas dos anos 1980 e da atuação dos movimentos sociais, que tensionam a ampliação do pacto social em torno da cidadania. Essa conquista foi regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, que consolidou institucionalmente os princípios constitucionais e definiu as bases da política nacional sob os eixos da descentralização, da participação e da universalização dos direitos.

A LOAS (Lei nº 8.742/1993) marcou a transição definitiva da assistência como prática benemerita para política pública de cidadania. Sposati (1999, p. 47) sintetiza essa virada ao afirmar que “a LOAS inaugura uma nova matriz de proteção social, que substitui o favor pelo direito e o assistido pelo cidadão”. A legislação instituiu o Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social, repartindo competências entre União, estados e municípios, e criou instrumentos de gestão, controle social e financiamento. Segundo Yazbek (2009), a LOAS constitui “um divisor de águas entre o assistencialismo e a institucionalização da assistência como política de Estado”, estabelecendo parâmetros de universalidade e equidade na oferta de benefícios e serviços.

Entre os benefícios previstos, destacam-se os benefícios eventuais — voltados a situações emergenciais — e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que garante um salário mínimo mensal a pessoas idosas ou com deficiência em condição

de pobreza. Além disso, a LOAS estruturou a rede de serviços socioassistenciais em dois níveis de proteção — básica e especial —, com o objetivo de prevenir e enfrentar vulnerabilidades sociais. Para Boschetti (2009), a lei “consolida a assistência social como política de proteção não contributiva, orientada pela universalidade de acesso e pela centralidade na família”. Raichelis (2011) acrescenta que a criação dos Conselhos e Fundos de Assistência Social conferiu densidade democrática à política, ao institucionalizar o controle social e o caráter participativo da gestão.

A consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), instituído pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) e regulamentado pela NOB/SUAS (2005), deu concretude à concepção constitucional de assistência como direito. O SUAS organizou a política em uma arquitetura pública, territorializada e participativa, superando o caráter fragmentado e clientelista que historicamente a caracterizava. Conforme Sposati (2011, p. 22), “o SUAS cria o desenho de um sistema público que articula responsabilidades, define padrões de serviços e institui regras de financiamento, consolidando a assistência social como política de Estado”.

O sistema estrutura-se em dois níveis de proteção social: a Proteção Social Básica, executada principalmente pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), voltada à prevenção de vulnerabilidades e ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; e a Proteção Social Especial, operacionalizada pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), responsável pelo atendimento a situações de violação de direitos e risco pessoal ou social. Boschetti (2016) observa que o SUAS “introduz um novo paradigma de gestão pública da assistência, pautado na universalização do acesso e na institucionalização de serviços com padrão de qualidade.

Outro avanço fundamental foi a instituição do co-financiamento tripartite e da gestão descentralizada, que consolidaram a corresponsabilidade entre os entes federativos e a transparência na alocação de recursos. Essa estrutura rompeu com a lógica do repasse discricionário e reforçou a dimensão pública e democrática da política. Raichelis (2013) destaca que “o SUAS consolida o espaço público da assistência social ao definir responsabilidades estatais, instituir mecanismos de gestão democrática e garantir a participação social como princípio estruturante”. Assim, a assistência social se afirma, no século XXI, como expressão concreta da cidadania social e da justiça distributiva, ancorada na defesa da dignidade humana e na construção de uma rede pública de proteção solidária e universal.

### **2.3. Clientelismo e a política social no Brasil: fundamentos e persistência**

### **2.3.1. Conceituação e características do clientelismo**

O clientelismo constitui uma forma particular de relação política baseada na troca assimétrica de recursos entre um “patrão” — detentor de poder econômico, político ou simbólico — e um “cliente”, cuja posição de subordinação o leva a depender desse acesso mediado aos bens públicos. Trata-se de uma relação pessoal, particularista e extralegal, em que o apoio político, o voto ou a lealdade são retribuídos por benefícios materiais ou simbólicos. Sadek (1995, p. 62) sintetiza que “o clientelismo funda-se na troca de recursos materiais por apoio político, constituindo um vínculo de dependência e fidelidade pessoal que substitui o direito pela relação de favor”.

Diferencia-se, portanto, de outras formas de apropriação política do Estado. Enquanto o populismo se estrutura na comunicação direta e carismática entre o líder e as massas, e a corrupção implica o uso ilícito de recursos públicos para fins privados, o clientelismo opera numa zona ambígua, em que o público e o privado se entrelaçam por meio de trocas politicamente orientadas. Medeiros (2006, p. 118) observa que “o clientelismo sobrevive e se adapta porque se ancora em uma cultura política que naturaliza o acesso seletivo aos recursos do Estado e confunde interesse público com lealdade pessoal”. Assim, o fenômeno não se reduz a práticas desviantes, mas reflete uma forma estruturante de mediação política, enraizada em padrões históricos de sociabilidade e dominação.

No caso brasileiro, o clientelismo adquiriu caráter orgânico, articulando-se às bases patrimoniais e coronelistas da formação do Estado. Victor Nunes Leal (1949) identificou no coronelismo a “aliança entre o poder local e o poder central”, sustentada pela troca de favores e pela dependência política e econômica dos eleitores em relação às lideranças regionais. Essa lógica personalista se apoia em uma concepção patrimonial de Estado, na qual as fronteiras entre o público e o privado se confundem. Weber (1999, p. 229) descreve que, “no tipo patrimonial, a administração é tratada como um assunto pessoal do senhor, e os cargos são apropriados como propriedade privada”. Faoro (1958), por sua vez, argumenta que tal herança consolidou uma cultura política em que o Estado é percebido como extensão do patrimônio das elites, legitimando a confusão entre interesse público e poder pessoal.

Essa matriz histórica favoreceu a permanência e a reconfiguração do clientelismo ao longo do tempo. O processo de modernização institucional e a ampliação do sufrágio não eliminaram a mediação pessoal entre Estado e sociedade, mas a deslocaram para novas arenas. O voto secreto e a expansão das políticas

públicas não inviabilizaram a persistência de práticas seletivas de distribuição de recursos, apenas as revestiram de formas burocraticamente aceitáveis. Hoje, o clientelismo manifesta-se tanto em práticas de microdistribuição — como a concessão de cestas básicas, vagas em creches ou benefícios sociais — quanto em estratégias de controle macro institucional, como o loteamento de cargos, a liberação de emendas parlamentares e a manipulação de políticas setoriais para fins eleitorais.

Essas práticas preservam o núcleo relacional do clientelismo: a dependência política mediada por recursos estatais, ainda que sob aparente legalidade. Conforme Sadek (1995, p. 74), “o clientelismo não é mero desvio institucional, mas um modo de funcionamento do poder que articula dominação e reciprocidade em sociedades de fraca institucionalidade democrática”. Nesse sentido, o fenômeno revela mais do que um resquício do passado: expressa a continuidade de uma lógica política que adapta o favor à gramática do direito, sem necessariamente dissolvê-lo.

Faoro (1958) aponta que a “privatização do patrimônio público” permanece como o terreno fértil em que se reproduzem as práticas de favor e lealdade. Mesmo após a Constituição de 1988 — marco da afirmação da cidadania social e da universalização dos direitos —, o clientelismo resiste como obstáculo à consolidação republicana. Ele desloca o princípio da igualdade jurídica em favor de uma racionalidade de pertencimento e dependência, transformando o que deveria ser um direito universal em instrumento de capital político. Assim, mais do que um resíduo arcaico, o clientelismo constitui uma racionalidade política persistente, que tensiona o projeto democrático ao reconfigurar, sob novas linguagens e mecanismos, as antigas relações de poder pessoal.

### **2.3.2 As formas contemporâneas do clientelismo e sua reconfiguração nas políticas públicas**

O clientelismo contemporâneo, embora menos visível do que suas formas clássicas, continua a operar como mecanismo de intermediação entre Estado e sociedade, preservando a lógica da troca e da lealdade pessoal sob novas linguagens institucionais. Sua permanência decorre da capacidade de adaptar-se aos marcos democráticos e burocráticos da administração pública, convertendo instrumentos legais e políticas de direito em meios de reprodução de poder político. Como observa Filgueiras (2008, p. 213), “a modernização do Estado não eliminou as práticas clientelistas, apenas as revestiu de formas institucionais mais sutis, compatíveis com a gramática democrática”.

Essas novas expressões do clientelismo não dependem mais, necessariamente, de relações diretas de subordinação ou do controle coercitivo do voto, como ocorria nas estruturas coronelistas. Elas se manifestam sobretudo na instrumentalização das políticas públicas e dos recursos sociais. Entre os exemplos mais recorrentes estão a mediação política para agilizar o acesso a serviços que deveriam ser universais — como vagas em creches, consultas médicas, ou benefícios assistenciais —, a distribuição seletiva de “kits”, cestas básicas ou equipamentos em eventos de natureza político-partidária e a interferência na seleção de beneficiários de programas habitacionais ou de emprego. Também é comum a manipulação de informações sobre direitos sociais, criando a percepção de que o acesso a benefícios depende da intermediação de um representante político, um líder comunitário e não da condição de cidadania.

Para Graziano da Silva (1994), o clientelismo contemporâneo desloca-se “do voto de cabresto para a gestão seletiva da pobreza”, operando por meio de políticas focalizadas que, em vez de universalizar direitos, reforçam vínculos de dependência e gratidão pessoal. Em contextos de vulnerabilidades sociais, o controle político sobre o acesso a bens públicos cria um sistema de reciprocidades assimétricas, em que a visibilidade do agente mediador — e não a efetividade da política — se torna o principal valor simbólico da ação estatal. Essa lógica desvirtua o princípio constitucional da impessoalidade, pois o que deveria ser garantido por direito assume a forma de concessão.

Avritzer (2019) chama atenção para o fato de que, mesmo com a ampliação dos mecanismos de participação e controle social, “a estrutura clientelista permanece viva nas margens da institucionalidade, onde o Estado é percebido menos como garantidor de direitos e mais como provedor de benefícios mediante intermediação pessoal”. Essa persistência revela que o clientelismo não é um resquício arcaico, mas uma racionalidade política que se reconfigura conforme as oportunidades e os incentivos do sistema. Ele sobrevive na medida em que explora as brechas entre o Estado burocrático e a sociedade desigual, transformando a dependência social em capital político.

A resiliência do clientelismo expressa, portanto, a convivência paradoxal entre a institucionalização das políticas de direito e a permanência de práticas informais de poder. Como sintetiza Sadek (1995, p. 74), “o clientelismo é um modo de funcionamento do poder em sociedades de fraca institucionalidade democrática”, e não apenas uma anomalia do sistema. Sua continuidade representa um desafio estrutural à efetividade das políticas públicas, pois desloca a lógica da cidadania — fundada na

universalidade e na impessoalidade — para uma lógica de pertencimento e favor. Em outras palavras, o avanço normativo da democracia brasileira convive com práticas de dominação que se reinventam dentro da própria institucionalidade estatal.

Em síntese, o clientelismo contemporâneo revela-se menos como sobrevivência do passado e mais como mutação de um padrão persistente de sociabilidade política. Ele combina velhas estruturas de dependência com novas linguagens administrativas e comunicacionais, tornando-se compatível com a modernidade democrática. Sua força está justamente nessa capacidade de metamorfose: de um instrumento explícito de controle eleitoral a uma forma difusa de intermediação que fragiliza a cidadania e distorce o sentido público das políticas sociais.

### **2.3.3 Clientelismo e Assistência Social: persistências e reconfigurações na gestão pública contemporânea**

O clientelismo, longe de ser um fenômeno residual, constitui-se como uma lógica política persistente, capaz de se reconfigurar em meio à institucionalização do Estado e ao avanço dos marcos democráticos. Mesmo em contextos de gestão pública formalmente regidos por princípios de impessoalidade, transparência e meritocracia, o uso da máquina estatal como instrumento de manutenção de poder político permanece uma realidade concreta. Como observa Fernando Filgueiras (2018, p. 97), “a corrupção e o clientelismo não são disfunções de um sistema, mas parte constitutiva de uma cultura política que naturaliza a apropriação privada do público”.

Na esfera da Assistência Social, campo historicamente vinculado à ideia de bem-estar e tutela, as práticas clientelistas encontram terreno fértil para sua reprodução, ainda que sob novas formas. A descentralização e a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) representaram um avanço significativo no sentido da universalização de direitos e da gestão técnica das políticas, mas, como aponta Pires (2020, p. 55), “a presença de estruturas institucionais não impede que velhas racionalidades políticas encontrem meios de operar dentro delas, por meio da apropriação seletiva das regras e da captura de cargos estratégicos”.

Uma das expressões mais evidentes desse fenômeno é a interferência política na gestão local da Assistência Social, materializada na nomeação de coordenadores e diretores de CRAS e CREAS por critérios partidários, em detrimento da qualificação técnica exigida. Essa prática compromete a imparcialidade dos serviços e fragiliza o caráter republicano das instituições. Para Lavallo e Szwako (2015), o clientelismo contemporâneo opera pela “ocupação do espaço estatal por agentes cuja lealdade é

de natureza política e não pública”, convertendo os equipamentos sociais em extensões simbólicas de grupos ou lideranças. Assim, a máquina pública torna-se moeda de troca: cargos, funções gratificadas e contratos são utilizados para consolidar alianças e recompensar apoios, perpetuando uma dinâmica de dependência mútua entre gestores e atores políticos.

Outro eixo relevante é o uso eleitoral dos benefícios eventuais, como cestas básicas, auxílios-aluguel e transferências emergenciais. Embora regulamentados por normas técnicas e critérios socioeconômicos, esses benefícios frequentemente são distribuídos em períodos eleitorais, com forte conotação de “favor” e vinculação simbólica a candidatos ou partidos. Avritzer (2019, p. 211) alerta que “a linha entre a política pública e a política de patronagem continua tênue quando o benefício é percebido como dádiva pessoal e não como expressão de um direito social”. Essa lógica de personalização do benefício mantém o cidadão em posição de subordinação simbólica, pois o acesso a direitos é mediado pela gratidão e pela lealdade política.

No contexto recente, o governo Jair Bolsonaro (2019–2022) ofereceu um exemplo emblemático da instrumentalização eleitoral das políticas sociais. Às vésperas das eleições de 2022, foram criados ou ampliados benefícios emergenciais, como o Auxílio Taxista, o Auxílio Caminhoneiro e o aumento temporário do Auxílio Brasil, medidas formalmente justificadas pela alta dos combustíveis e pela inflação, mas amplamente interpretadas como estratégias de mobilização eleitoral via distribuição direta de renda. Souza (2023, p. 188) argumenta que “a manipulação emergencial de auxílios em contexto eleitoral representa uma atualização das práticas clientelistas clássicas, sob o manto da política pública de emergência”. Do ponto de vista fiscal e administrativo, tais programas foram instituídos sem planejamento orçamentário de longo prazo e com vigência limitada ao período eleitoral, o que reforça seu caráter oportunista. Como observa Kerstenetzky (2022, p. 207), “a lógica de políticas compensatórias casuísticas, desvinculadas de critérios técnicos e perenidade institucional, mina a credibilidade e a função protetiva do Estado social”. Essa instrumentalização reforça a persistência da cultura política baseada na troca simbólica entre benefício e apoio, em que a ação estatal é percebida como concessão pessoal do governante — uma prática que, embora modernizada em sua forma, reproduz o núcleo relacional do clientelismo.

A cooptação de lideranças locais constitui outro mecanismo de atualização do clientelismo no interior da Assistência Social. Lideranças comunitárias — muitas vezes legitimadas por sua proximidade com a população — são incorporadas às redes de mediação política, funcionando como canais de influência e controle social informal.

Dowbor (2017, p. 64) chama atenção para esse fenômeno ao afirmar que “as redes de poder local se reconstituem por meio da cooptação e da fragmentação dos espaços de participação, neutralizando o potencial emancipatório das políticas públicas”. O resultado é a reprodução de um controle difuso sobre os beneficiários, sustentado por promessas de acesso facilitado a programas ou à infraestrutura comunitária.

A desinformação e a burocratização excessiva também são estratégias eficazes de perpetuação do clientelismo. Ao manter o usuário desinformado sobre seus direitos ou ao criar barreiras de acesso — exigências documentais, longos trâmites, ausência de transparência —, o sistema gera a necessidade de intermediação. Assim, o cidadão é compelido a recorrer a um político, servidor ou liderança local para resolver o que deveria ser um direito automático. Como argumenta Telles (2018, p. 142), “a desinformação é uma forma de poder: ela transforma o direito em concessão e o cidadão em súdito da burocracia”. Essa dependência simbólica reforça a naturalização da lógica do favor, perpetuando a desigualdade política e social.

A instrumentalização dos equipamentos públicos — como CRAS, CREAS e Centros de Convivência — também representa uma faceta contemporânea do uso político da estrutura estatal. Há registros de uso desses espaços para reuniões partidárias, divulgação de ações de governo com viés eleitoral e promoção de lideranças locais. Essa prática compromete a neutralidade institucional e distorce a função pública do equipamento. De acordo com Nogueira (2021, p. 189), “o espaço público se converte em palco de legitimação simbólica do poder, onde a visibilidade política prevalece sobre a finalidade social do serviço”.

Mesmo programas de transferência de renda, concebidos com arcabouço técnico robusto e baseados em critérios objetivos, não estão totalmente imunes à lógica clientelista. A mediação política, a desinformação sobre os critérios de acesso e a coação velada de beneficiários podem corroer a universalidade e a impessoalidade do benefício. Como lembra Kerstenetzky (2022), “a eficácia dos programas de transferência depende não apenas de seu desenho técnico, mas de sua blindagem política contra interferências locais”. A vulnerabilidade social, nesse sentido, é frequentemente convertida em capital político: quanto mais dependente o cidadão se sente, maior o potencial de controle exercido pelos mediadores.

Em suma, o clientelismo na Assistência Social contemporânea não se manifesta apenas pela troca explícita de votos, mas pela infiltração da lógica do favor no funcionamento cotidiano das instituições. Essa lógica se expressa na apropriação do público como extensão de redes privadas de poder, na manipulação simbólica da

pobreza e na manutenção da dependência como forma de governabilidade. Como sintetiza Avritzer (2019, p. 230), “o desafio democrático brasileiro não é apenas ampliar o acesso às políticas, mas despersonalizar o modo como elas são percebidas e praticadas”. O combate ao clientelismo, portanto, exige não só reformas administrativas, mas uma transformação cultural profunda, que reposicione a Assistência Social como política de direitos e não como instrumento de dominação.

## **2.4 A luta por desclientelização: avanços e mecanismos institucionais**

A consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), instituído pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993), representou um marco na transição da lógica do favor para a lógica do direito. Em contraposição à herança patrimonialista e clientelista, o SUAS buscou estabelecer mecanismos institucionais capazes de reduzir a discricionariedade e ampliar a transparência e a impessoalidade na gestão pública. Conforme observa Pires (2020, p. 74), “a desclientelização da política social depende menos da eliminação da política e mais da criação de rotinas institucionais que restrinjam o arbítrio e ampliem a previsibilidade das decisões estatais”. Nesse sentido, o SUAS instituiu instrumentos de planejamento, controle e financiamento que, ao padronizar critérios e processos, buscam submeter a ação estatal a parâmetros técnicos e coletivamente pactuados.

Entre esses instrumentos, os Conselhos de Direitos constituem instâncias centrais na formulação, deliberação e fiscalização das políticas sociais, garantindo a presença ativa da sociedade civil nos processos decisórios. Com composição paritária entre governo e sociedade, os conselhos operam como arenas deliberativas em que a disputa por recursos e prioridades é mediada por critérios públicos e transparentes. Segundo Lavallo e Szwako (2015, p. 98), “a institucionalização dos conselhos transformou o locus da participação, permitindo que o controle social fosse exercido dentro das estruturas do Estado, e não apenas de fora dele”. A existência de Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de Assistência Social impõe uma camada adicional de accountability, desafiando práticas personalistas e localistas. Ainda que enfrentam limitações decorrentes de assimetrias de poder e da captura institucional, os conselhos representam uma barreira importante à apropriação privada da política pública.

As Conferências de Assistência Social, por sua vez, configuram espaços ampliados de democracia deliberativa, nos quais usuários, trabalhadores, gestores e entidades da sociedade civil avaliam a implementação das políticas e propõem diretrizes para os ciclos seguintes. Avritzer (2019, p. 178) sustenta que “as conferências públicas constituem um dos mais bem-sucedidos experimentos de deliberação democrática no mundo em desenvolvimento”, por promoverem a circulação de informações, o debate público e a construção de consensos em torno de princípios e metas comuns. Ao permitir a escuta direta de segmentos populares, as conferências tensionam a lógica verticalizada de decisão e reconfiguram a Assistência Social como política pública orientada por demandas coletivas e não por interesses político-partidários.

O controle social é outro eixo estruturante da desclientelização. Ele abrange não apenas os conselhos e conferências, mas também ouvidorias, o Ministério Público, os Tribunais de Contas e a própria sociedade civil organizada, que desempenham papel fiscalizador e de denúncia de irregularidades. Essa rede de monitoramento público constitui uma espécie de “tecido de vigilância democrática”, na expressão de Dagnino (2004), no qual a legitimidade da política é continuamente testada pela exposição pública e pela responsabilização dos agentes. Filgueiras (2018, p. 116) ressalta que “o controle social efetivo não substitui a burocracia, mas a moraliza, ao introduzir a dimensão ética e participativa no funcionamento das instituições”. Dessa forma, a fiscalização cidadã contribui para reduzir o espaço da intermediação pessoal e das práticas clientelistas que ainda tentam se infiltrar nas rotinas administrativas.

O financiamento público baseado em planos e metas, outro pilar do SUAS, reforça a racionalização da gestão e o enfrentamento das barganhas políticas locais. Os repasses automáticos fundo a fundo — condicionados à existência de planos de assistência social, diagnósticos socioterritoriais e indicadores de desempenho — objetivam a subordinação dos recursos a critérios técnicos e territoriais, e não à vontade discricionária de gestores ou parlamentares. De acordo com Pires (2020, p. 91), “a previsibilidade e a impessoalidade no financiamento reduzem o espaço para o clientelismo, pois transformam o recurso público em função do planejamento e não da conveniência política”. Assim, o orçamento deixa de ser instrumento de troca e passa a operar como componente da política pública orientada por metas e resultados pactuados.

O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) é talvez o exemplo mais concreto da tentativa de objetivar o acesso aos benefícios sociais, afastando-o da

intermediação política. Criado em 2001 e aprimorado com o SUAS, o CadÚnico tornou-se ferramenta de gestão integrada, utilizada para identificar, caracterizar e acompanhar famílias de baixa renda. Ao padronizar critérios de elegibilidade e centralizar informações, ele reduz a margem para o favorecimento político e para a manipulação de dados locais, funcionando como base técnica para programas como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Tarifa Social de Energia Elétrica. Para Kerstenetzky (2022, p. 223), “a institucionalização do CadÚnico foi um dos passos mais importantes na construção de uma política social republicana, na medida em que transforma a necessidade em direito mensurável e auditável”. Essa padronização nacional, articulada com sistemas de informação e auditoria, fortalece a transparência e inibe a concessão seletiva de benefícios.

Esses mecanismos — conselhos, conferências, controle social, financiamento técnico e CadÚnico — não eliminam por completo o clientelismo, mas estabelecem uma infraestrutura institucional que o constrange e o torna mais custoso politicamente. Eles representam, portanto, um avanço civilizatório na trajetória da política de Assistência Social no Brasil, deslocando o eixo da dependência pessoal para a exigibilidade jurídica e pública dos direitos sociais. Como sintetiza Avritzer (2019, p. 231), “a democracia se fortalece quando os mecanismos de decisão e distribuição deixam de ser arenas privadas e passam a operar sob a luz do controle público”. A desclientelização, nesse sentido, não é um estado alcançado, mas um processo contínuo de institucionalização da impessoalidade, no qual a técnica, a participação e o controle social funcionam como contrapesos à lógica histórica do favor.

### **3 METODOLOGIA**

#### **3.1 Tipo e abordagem da pesquisa**

Quanto aos seus objetivos, esta pesquisa classifica-se como exploratória-descritiva. O caráter exploratório justifica-se pela necessidade de aprofundar a compreensão sobre a influência do clientelismo na Política de Assistência Social, fenômeno que demanda análise integrada e historicamente situada (GIL, 2019). O verbo central do objetivo geral — analisar historicamente — indica a necessidade de investigar relações, contextos e significados ao longo do tempo. O caráter descritivo, por sua vez, fundamenta-se nos objetivos específicos voltados ao resgate histórico e à conceituação dos fenômenos que estruturam a investigação (TRIVIÑOS, 1987). Quanto à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa, escolha coerente com a natureza do problema, que envolve a compreensão de processos históricos, práticas

sociais e significados políticos, exigindo interpretação, contextualização e análise crítica de conteúdos textuais (MINAYO, 2015; FLICK, 2009). Essa abordagem também se mostra adequada aos quatro objetivos específicos, pois permite a análise de fontes históricas, categorias teóricas, marcos normativos e das permanências e contradições presentes na implementação da assistência social (CRESWELL, 2014).

A escolha metodológica adotada justifica-se pela necessidade de investigar um fenômeno historicamente enraizado e multifacetado, cuja compreensão requer a articulação entre perspectiva histórica, análise conceitual e interpretação crítica. A combinação entre caráter exploratório, caráter descritivo e abordagem qualitativa possibilita captar tanto os sentidos atribuídos ao clientelismo nas políticas sociais quanto suas expressões concretas na trajetória da assistência social brasileira. Dessa forma, o método selecionado oferece suporte adequado para analisar permanências e rupturas, identificar padrões e contradições e produzir uma leitura interpretativa capaz de revelar como práticas personalistas e patrimonialistas influenciaram — e ainda influenciam — a configuração e a implementação dessa política pública.

### **3.2 Procedimentos técnicos**

O procedimento técnico central é a pesquisa bibliográfica, desenvolvida a partir de livros e artigos científicos (GIL, 2019), conforme explicitado no objetivo geral que menciona 'revisão bibliográfica'. Este procedimento atenderá aos Objetivos Específicos 1 e 2: o resgate histórico será realizado mediante consulta a obras sobre história das políticas sociais no Brasil (SPOSATI, 2009; MESTRINER, 2001; YAZBEK, 2012); e a conceituação do clientelismo será construída a partir de autores da ciência política e sociologia brasileira (CARVALHO, 1997; GRAHAM, 1997; BEZERRA, 1999; NUNES, 2010).

Complementarmente, será empregada a pesquisa documental, essencial para o Objetivo Específico 3 (análise de mudanças institucionais). Serão analisados documentos normativos primários: Constituição Federal de 1988 (artigos 203 e 204); Lei Orgânica da Assistência Social — LOAS (Lei nº 8.742/1993); Política Nacional de Assistência Social — PNAS/2004; Norma Operacional Básica do SUAS — NOB/SUAS/2005; e demais marcos regulatórios relevantes (BRASIL, 1988, 1993, 2004, 2005).

Quanto ao design, trata-se de um estudo retrospectivo de natureza histórico-analítica, que examina processos desde as origens filantrópicas da assistência social até a contemporaneidade, com ênfase no marco divisor da Constituição de 1988, sem manipulação de variáveis (YIN, 2016).

### **3.3 População, amostras e instrumentos de pesquisa**

A população é constituída pelo conjunto de produções científicas (livros, artigos, teses, dissertações) e documentos normativos que abordam a Política de Assistência Social no Brasil e/ou o clientelismo, publicados em língua portuguesa. A delimitação temporal abrange desde as origens da assistência social até a contemporaneidade, com ênfase no período pós-1988.

A amostra será constituída por seleção intencional não probabilística de fontes, técnica adequada para pesquisas qualitativas que buscam profundidade e relevância teórica (CRESWELL, 2014). Os critérios de inclusão são: (a) relevância teórica e reconhecimento acadêmico, avaliados pela frequência de citação nas bases de dados acadêmicas e pela autoria de pesquisadores de referência na área; (b) pertinência temática com os objetivos específicos; (c) atualidade (últimos 15 anos para desafios contemporâneos); e (d) diversidade de perspectivas, buscando-se obras que apresentem diferentes abordagens teóricas ou empíricas sobre o clientelismo e a assistência social. Foram utilizadas fontes secundárias (livros, artigos) para OE1, OE2 e OE4, e fontes primárias (documentos normativos) para OE3 (CELLARD, 2008).

Os instrumentos de coleta serão: (a) fichas de leitura analítica para OE1 e OE2, contendo identificação da fonte, principais conceitos, periodização histórica, argumentos centrais, citações relevantes e relação com o problema de pesquisa (SEVERINO, 2017); (b) matriz de análise documental para OE3, contendo identificação do documento, contexto histórico-político, dispositivos relacionados à institucionalização da assistência social, mecanismos de controle social, dispositivos que visam coibir clientelismo, e limites identificados (CELLARD, 2008).

### **3.4 Procedimentos e análises técnicas**

Os dados coletados serão submetidos à análise de conteúdo, definida por Bardin (2016) como conjunto de técnicas de análise das comunicações que permite obter, por procedimentos sistemáticos, indicadores que possibilitem inferências sobre condições de produção das mensagens. Essa técnica é adequada para pesquisas qualitativas que trabalham com material textual e buscam compreender significados, contextos e relações (BARDIN, 2016; FRANCO, 2018).

A análise seguirá três etapas: (1) Pré-análise: leitura flutuante, constituição do corpus definitivo, formulação de hipóteses e elaboração de indicadores; (2) Exploração do material: codificação dos dados mediante identificação de unidades de registro e categorização temática (categorias preliminares: origens e trajetória histórica da

assistência social; conceitos e manifestações do clientelismo; marcos normativos e mudanças institucionais; desafios contemporâneos e permanências clientelistas); (3) Tratamento dos resultados e interpretação: síntese, análise comparativa, inferências sobre relações entre clientelismo e assistência social, interpretação crítica e triangulação entre fontes (BARDIN, 2016).

### **3.5 Aspectos éticos**

Por tratar-se de pesquisa exclusivamente bibliográfica e documental, baseada em fontes de domínio público, este estudo não requer submissão ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), conforme Resolução CNS nº 510/2016, que dispensa de registro as pesquisas que utilizem informações de acesso público (BRASIL, 2016, Art. 1º, parágrafo único, inciso V).

O pesquisador compromete-se com: (a) rigor metodológico na análise e interpretação das fontes; (b) honestidade intelectual, mediante citação adequada de todas as fontes, respeitando direitos autorais e evitando plágio; (c) imparcialidade analítica, sem pré-julgamentos ideológicos; (d) responsabilidade social, reconhecendo o potencial impacto da pesquisa sobre debates sociais (FLICK, 2009; MINAYO, 2015).

## **4. ANÁLISE E DISCUSSÃO**

A análise dos resultados dialoga diretamente com os objetivos da pesquisa e com os aportes metodológicos apresentados no capítulo anterior. Com base no referencial teórico mobilizado e na análise documental realizada, buscou-se compreender de que modo a assistência social brasileira, embora regida por um marco normativo orientado pela garantia de direitos, permanece tensionada por práticas clientelistas que se reconfiguram no interior da política pública. Assim, os resultados aqui apresentados articulam três eixos analíticos estruturantes: a permanência histórico-cultural da lógica do favor; os avanços e limites do marco institucional inaugurado pela Constituição de 1988; e a persistência do clientelismo como forma de mediação política no presente.

A organização deste capítulo reflete esse encadeamento analítico, permitindo avançar de evidências históricas para tendências contemporâneas, conectando dados documentais, literatura especializada e achados interpretativos construídos ao longo da pesquisa.

### **3.1 Evidências históricas de permanência da lógica do favor**

Os resultados iniciais derivam da análise histórica e documental, que evidenciou a constituição da assistência social brasileira em bases caritativas, moralizantes e hierárquicas. Tal achado dialoga com o referencial teórico revisado e confirma que, desde o período colonial, a assistência foi pensada como benevolência e instrumento de controle social (Sposati, 1995; Iamamoto; Carvalho, 1982; Faleiros, 1991).

A leitura integrada das fontes confirma três padrões recorrentes: a caridade operava como mecanismo de controle social, reforçando a autoridade da Igreja e do Estado sobre as populações empobrecidas; a seletividade moral definia quem era considerado “merecedor”, legitimando desigualdades e justificando práticas discricionárias; e a assistência era concebida como concessão, produzindo relações paternalistas e de dependência política.

Esses elementos constituem uma herança simbólica e institucional que persiste ao longo dos diferentes períodos da formação social brasileira, como enfatizam Boschetti (2003, 2009) e Yazbek (2012). Portanto, o primeiro achado empírico reforça a tese de que a lógica do favor é um componente estrutural da sociabilidade política nacional — não um resíduo do passado, mas uma matriz de sentido que continua informando práticas e percepções sociais.

### **3.2 O marco de 1988: avanços institucionais e limites concretos**

Em diálogo com as hipóteses da pesquisa, os resultados referentes ao marco normativo pós-1988 revelam uma inflexão importante, mas insuficiente. A Constituição Federal reconhece a assistência como direito e inaugura um ciclo de institucionalização que inclui a LOAS, a PNAS e as normas operacionais do SUAS. Entretanto, como indicam Boschetti (2009), Sposati (2011) e Raichelis (2013), a tradução desses princípios em práticas igualitárias enfrenta limites estruturais.

A análise dos documentos legais e administrativos confirma três evidências centrais: a persistência das desigualdades territoriais, que condicionam a capacidade de implementação dos serviços e abrem espaço para mediações políticas; dependência de arranjos político-administrativos locais, que podem fragilizar a impessoalidade e favorecer interferências clientelistas; e a existência de vazios institucionais, especialmente onde faltam informações, serviços ou recursos, tornando a política mais vulnerável ao uso político.

Dessa forma, o marco normativo é avançado em termos de garantias formais, mas sua efetividade depende de condições heterogêneas de implementação, o que explica a continuidade de práticas históricas de personalização do acesso.

### **3.3 A persistência do clientelismo: resultados emergentes do diálogo teórico**

Os achados mais diretamente conectados ao problema de pesquisa mostram que o clientelismo permanece como forma de mediação política, mesmo em contextos normativos orientados pela universalidade de direitos. A literatura nacional (Sadek, 1995; Filgueiras, 2008, 2018; Avritzer, 2019) e clássica (Faoro, 1958; Leal, 1949) já apontava essa resiliência, e os resultados deste estudo confirmam e atualizam essa interpretação.

#### **3.3.1 Reconfiguração das práticas clientelistas**

A análise documental evidencia que o clientelismo não opera mais como no período pré-SUAS, mas se reconfigura, ajustando-se à normatividade vigente. A existência de cadastros, protocolos e critérios não impede que intermediários políticos se apropriem de lacunas administrativas ou informacionais para construir relações de dependência. Exemplos notáveis, já detalhados em 2.3.2, incluem a mediação para agilizar o acesso a serviços que deveriam ser universais ou a distribuição seletiva de 'kits' e cestas básicas em períodos eleitorais, evidenciando como a lógica do favor se adapta e persiste.

#### **3.3.2 Vulnerabilidade social como ambiente propício**

Os resultados mostram que populações em maior vulnerabilidade tendem a interpretar a política como favor, sobretudo quando enfrentam precariedade da oferta, filas, falta de informação ou incerteza no acesso aos serviços. Essa percepção reforça práticas de tutela e dependência. Essa realidade é particularmente visível na instrumentalização de programas como o Bolsa Família ou o BPC, onde, apesar da robustez dos cadastros e critérios, a dependência do beneficiário em relação a mediadores políticos (mencionada em 2.3.3) pode ser explorada para capital político.

#### **3.3.3 Sensibilidade da assistência ao uso político**

Como política redistributiva e frequentemente emergencial, a assistência social é mais suscetível a pressões políticas locais. O SUAS representou um avanço, mas sua consolidação enfrenta desafios como desfinanciamento, rotatividade de equipes e fragilidade administrativa. As observações de Souza (2023) e Kerstenetzky (2022) sobre a manipulação eleitoral de benefícios emergenciais, como o Auxílio Brasil e o

Auxílio Taxista em 2022 (conforme discutido em 2.3.3), servem como exemplos contundentes de como a Assistência Social pode ser instrumentalizada para fins políticos, mesmo sob o manto da emergência social.

### **3.4 Convergências e contradições: síntese interpretativa**

A integração dos três eixos analíticos permite identificar uma contradição estruturante: a assistência social é juridicamente direito, mas socialmente ainda opera sob tensões que remetem à lógica do favor.

Essa contradição produz: cidadania condicionada, onde o acesso depende de mediações informais; fragilização da impessoalidade, especialmente na distribuição de benefícios e atendimentos emergenciais; e tensionamento entre técnica e política, impactando o trabalho das equipes e a governança da política.

### **3.5 Contribuição autoral da pesquisa**

A partir dos resultados, esta pesquisa avança ao propor que a persistência do clientelismo na assistência social decorre da combinação entre três dimensões interdependentes: histórico-cultural — naturalização da personalização e do favor; institucional — brechas administrativas, insuficiências e desigualdades territoriais; política — instrumentalização dessas brechas para produção de capital político.

Esse modelo interpretativo articula passado e presente, estrutura e agência, contribuindo para o entendimento do fenômeno em sua complexidade contemporânea e oferecendo subsídios para formulação das recomendações apresentadas no capítulo seguinte.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo converge para a conclusão inquestionável de que a plena efetivação da Política de Assistência Social no Brasil transcende a excelência de seu arcabouço normativo. Demonstrou-se que, apesar dos avanços cruciais proporcionados pela Constituição de 1988 e pela institucionalização do SUAS, o clientelismo permanece uma força adaptativa e persistente, reconfigurando-se para instrumentalizar vulnerabilidades e brechas institucionais. A principal implicação é a urgência de se ir além das reformas jurídicas, abordando as dimensões histórico-culturais, institucionais e políticas que perpetuam a lógica do favor para garantir a universalidade e a impessoalidade do acesso.

Nesse contexto, a análise desenvolvida ao longo deste estudo demonstra que a política de assistência social no Brasil permanece marcada por tensões estruturais

que atravessam sua trajetória histórica, seus marcos normativos e sua implementação contemporânea. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha instituído um novo paradigma — assentado na universalidade, na impessoalidade e na concepção da assistência como direito —, os resultados evidenciam que a ruptura jurídica não foi suficiente para desarticular práticas profundamente enraizadas na formação social brasileira.

O percurso histórico analisado revela que a assistência social se estruturou, desde o período colonial, como mecanismo de dominação, disciplinamento e controle social. A lógica da caridade e do favor, amplamente documentada por Sposati (1995), Faleiros (1991) e Boschetti (2003), consolidou um padrão de relação entre Estado e população pobre baseado em dependência e pessoalidade. Esse padrão, longe de ter sido superado, se reatualiza em novos formatos, demonstrando a pertinência da leitura de Faoro (1975) e Leal (2012) sobre a persistência do patrimonialismo e da interpenetração entre o público e o privado no Estado brasileiro.

Os resultados desta pesquisa confirmam que a institucionalização do SUAS representa um avanço substantivo, mas não elimina, por si só, práticas clientelistas que continuam a operar nos “vazios institucionais”, especialmente em contextos de vulnerabilidade socioeconômica, fragilidade administrativa e baixa transparência. O tensionamento permanente entre o direito formal e o favor político é reforçado por mecanismos simbólicos que integram aquilo que Bourdieu (1998) denomina *habitus* político — um conjunto de disposições internalizadas que orientam a percepção dos sujeitos e naturalizam a mediação personalista como forma legítima de acesso aos bens públicos.

Ao articular as dimensões histórica, normativa e política, este estudo sustenta que o clientelismo não é mero resquício do passado, mas um fenômeno adaptativo. Ele se reconfigura conforme a política social se moderniza, ocupando brechas institucionais, instrumentalizando fragilidades gerenciais e operando seletivamente nos territórios mais desprovidos de proteção social. A evidência empírica apresentada pela literatura e mobilizada nesta análise indica que, onde o Estado se faz ausente ou insuficiente, emerge a figura do mediador político capaz de converter necessidades básicas em capital eleitoral.

Do ponto de vista analítico, a principal contribuição desta pesquisa consiste em propor que a persistência do clientelismo na assistência social decorre de uma interação entre três dimensões estruturais: uma dimensão histórico-cultural que naturaliza a pessoalidade e a reciprocidade assimétrica; uma dimensão institucional que produz brechas quando serviços são escassos, descontinuados ou pouco

transparentes; e uma dimensão política que utiliza essas brechas para produção e reprodução de poder.

Esse modelo interpretativo permite compreender por que o avanço normativo, embora necessário, não é suficiente para garantir a efetividade da assistência como direito.

Reconhece-se, porém, que esta pesquisa possui limitações importantes. A ausência de dados primários impossibilitou a observação direta das dinâmicas clientelistas no cotidiano dos serviços, e o amplo recorte temporal restringiu o aprofundamento em determinados períodos históricos. Tais limites abrem espaço para agendas relevantes de pesquisa futura, tais como: estudos de caso em municípios com diferentes capacidades administrativas e perfis socioeconômicos, visando identificar variações territoriais do clientelismo; pesquisas quantitativas que correlacionem critérios técnicos de elegibilidade, como o CadÚnico, com padrões de seletividade política na concessão de benefícios; investigações sobre o papel dos Conselhos Municipais de Assistência Social, analisando sua autonomia, capacidade fiscalizatória e potencial de enfrentamento do clientelismo; estudos qualitativos com beneficiários, buscando compreender percepções sobre direito, favor e legitimidade das mediações políticas.

No campo das políticas públicas, os achados indicam recomendações essenciais: fortalecer mecanismos de controle social; qualificar continuamente gestores e trabalhadores do SUAS; ampliar a transparência ativa mediante sistemas de informação acessíveis e auditáveis; promover campanhas de educação cidadã; e assegurar financiamento estável e suficiente para evitar a captura política da oferta de serviços. Tais medidas são fundamentais para consolidar uma assistência social republicana, impessoal e orientada pela equidade.

Conclui-se, portanto, que a superação do clientelismo na assistência social exige mais do que reformas normativas: requer transformações culturais profundas e o fortalecimento de capacidades estatais em nível local. Apenas por meio da articulação entre institucionalidade robusta, participação social efetiva e mudança nas formas de percepção e relação política será possível romper com a lógica histórica do favor e afirmar a assistência social como direito de cidadania — fundamento indispensável para a democracia e para a justiça social no Brasil.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA GOV. *Bolsa Família atende 19,19 milhões de famílias em 2025*. Brasília, 2025.
- AVRITZER, Leonardo. *Democracia e os três poderes no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BATISTA, E. H. A. et al. A política de assistência social brasileira e a perspectiva de superação da pobreza. Prudente: Unesp, 2017. Disponível em: [https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/141984/batista\\_eha\\_dr\\_prud.pdf?s](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/141984/batista_eha_dr_prud.pdf?s)
- BEZERRA, Marcos Otávio. *Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.
- BEZERRA, Marcos Otávio. *Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.
- BICHIR, Renata. *Assistência social no Brasil: um balanço crítico*. São Paulo: PUC-SP, 2019.
- BICHIR, Renata. *Assistência social no Brasil: um balanço crítico*. São Paulo: PUC-SP, 2019.
- BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social e trabalho: dilemas e perspectivas da formação profissional*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas sociais no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016. Dispõe sobre normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/vernaculo/article/download/78764/44437>. Acessado em: 14 Out. 2025.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- BRASIL. Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a LOAS e institui o SUAS.
- BRASIL. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)*.
- CARVALHO, J. M. de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/hnK54YyrQC6DDzkNNQ8BSGD/?lang=pt>. Acessado

em: 17 Jul. 2025.

CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

CNN BRASIL. *Assistência social atende mais de 40 milhões de famílias pelo Cadastro Único*. São Paulo, 2025.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do Estado capitalista*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Globo, 1975. (Original de 1958.)

FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção, democracia e legitimidade: as bases normativas da autoridade pública*. Brasília: Universidade de Brasília, 2008.

FILGUEIRAS, Fernando. *Governança e condição cidadã*. Rio de Janeiro: FGV, 2018.

FLICK, Uwe. *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRANCO, Maria Laura P. B. *Análise de conteúdo*. Brasília: Liber Livro, 2018.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GOV.BR. *Cadastro Único: 40 milhões de famílias registradas*. Brasília, 2024.

GRAHAM, Douglas. *Clientelismo e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul. *Relações sociais e serviço social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1982.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. (Original de 1949.)

MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2015.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

PAUGAM, Serge. *O enfraquecimento dos vínculos sociais*. São Paulo: Cortez, 2003.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. *Política social: temas & questões*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

RAICHELIS, Raquel. *Gestão pública e política social*. São Paulo: Cortez, 2013.

SADEK, Maria Tereza. *Judiciário e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1995.

SPOSATI, Aldaíza. *A assistência social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2009.

SPOSATI, Aldaíza. *Assistência social: direitos e cidadania*. São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATI, Aldaíza. *Observando o SUAS*. São Paulo: Cortez, 2011.

SPOSATI, Aldaíza. *Proteção social e desigualdades no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Cortez, 2021.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Pobres, pobreza e cidadania*. São Paulo: Cortez, 2012.