

Proteção social na realidade brasileira: a assistência social em questão

Social protection in Brazilian social formation:
social assistance in question

Ana Carolyna Ribeiro Sales*  

Vera Núbia Santos**  

Maria da Conceição Vasconcelos Gonçalves***  

Resumo: A formação social brasileira é marcada, de forma estrutural, pela relação de dependência com os países de capitalismo central e pela herança colonialista. Esses elementos delineiam, de maneira singular, o desenvolvimento capitalista e a manifestação das expressões da questão social na realidade brasileira. Tal dinâmica repercute nas políticas sociais, especialmente na assistência social, cuja estruturação reflete óbices estruturais como o clientelismo, o patrimonialismo e a mediação do favor. À luz do método materialista histórico-dialético, este artigo problematiza como a assistência social incorpora os aspectos da formação social brasileira em sua conformação.

Abstract: The Brazilian social formation is structurally shaped by a historical condition of dependence on central capitalist countries and by its enduring colonial legacy. These structural determinants uniquely configure both the development of capitalism and the manifestations of the social question within the Brazilian context. This dynamic profoundly impacts social policies, particularly social assistance, whose institutional design reflects persistent structural barriers such as clientelism, patrimonialism, and the mediation of favors. Grounded in the historical-dialectical materialist method, this article critically examines how social assistance incorporates the fundamental elements of Brazilian social formation into its structure and functioning.

Palavras-chaves: Assistência social; Formação social brasileira; Capitalismo dependente; Políticas sociais.

Keywords: Social assistance; Brazilian social formation; Dependent capitalism; Social policies.

* Universidade Federal de Sergipe. E-mail: carolynaribeiro-sales@gmail.com

** Universidade Federal de Sergipe. E-mail: venus_se@uol.com.br

*** Universidade Federal de Sergipe. E-mail: licavasconcelos@gmail.com

Introdução

A assistência social no Brasil tem se consolidado como uma política pública envolta de controvérsias ao longo de sua construção histórica. As origens dessas controvérsias vão além dessa política específica e estão profundamente enraizadas na formação social brasileira, caracterizada pela dependência e por uma estrutura marcada pelo legado colonialista e escravista. Esses fatores moldaram de forma singular o capitalismo no país, contribuindo para a perpetuação das desigualdades estruturais (Pastorini; Pereira, 2023) e suas repercussões no que tange ao acesso às políticas sociais públicas, ainda que cercadas de garantias legais.

A formação social brasileira foi estruturada de maneira a atender aos interesses de uma elite que, ao longo da história, priorizou a manutenção de seus privilégios em detrimento da construção de uma nação democrática e comprometida com a redução das desigualdades que a constituía. A forma como se processou a constituição da sociedade brasileira trouxe como consequência a existência de uma massa da população subjugada à situação de pauperização e excluída dos processos decisórios, o que explica a fragilidade da noção de cidadania no país e determina as características particulares da questão social nessa formação específica.

Marcada por uma trajetória pseudodemocrática e autoritária, as relações de favor e tutela fundamentaram as intervenções do Estado brasileiro sobre a questão social por longos anos. Com a instituição de um sistema de proteção social voltado para os trabalhadores formais, as necessidades de parte dos segmentos empobrecidos eram atendidas, inicialmente, por ações do que se pode caracterizar como protoformas da assistência social, conduzidas tanto por iniciativas privadas – frequentemente de caráter filantrópico ou vinculadas ao poder dos coronéis – quanto pelo próprio Estado, de maneira residual e descontínua. Essas práticas, no entanto, eram solo fértil para reprodução da cultura política enraizada em relações clientelistas e patrimonialistas, apresentadas sob a forma de benevolência, distanciadas do campo do direito.

Com efeito, o processo de institucionalização da assistência social como política pública, após seu reconhecimento pela Constituição Federal de 1988, foi marcado por inúmeros desafios e se defronta, até os dias atuais, com barreiras para sua consolidação como premissa na construção da cidadania e da proteção social (Pastorini; Pereira, 2023). Desde o final dos anos 1990, essa política tem se limitado à gestão de demandas dos estratos mais empobrecidos, pautada em um viés residual. Sem o intuito de desconsiderar a influência das manifestações da crise do capital em uma economia dependente na formatação dessa política, é preciso reconhecer que essa tendência já estava posta pelos elementos próprios da formação da sociedade brasileira. Assim, considerando não ser possível abordar a especificidade da assistência social no Brasil sem levar em conta as determinações sociais e históricas que

moldam o país, esse texto se propõe a refletir sobre a influência dos elementos estruturais da formação social brasileira na conformação da assistência social.

Este artigo adota uma abordagem qualitativa, fundamentada no método materialista histórico-dialético, e resulta das reflexões originadas a partir da revisão bibliográfica realizada na dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe (UFS) em 2025¹. Nesse sentido, o artigo estrutura-se considerando-se dois movimentos: no primeiro, recupera os principais aspectos da formação social brasileira, de modo a apreender a particularidade da questão social no país por meio de seus elementos fundantes; e o segundo reflete sobre o desenvolvimento da assistência social no país, percorrendo desde a incorporação de aspectos da formação social brasileira à sua consolidação como política pública, a fim de analisar suas determinações sociais e históricas.

Colocar a assistência social em questão na atualidade exige que se retomem esses aspectos, a fim de possibilitar dar centralidade à relação intrínseca entre a análise da formação social brasileira e sua repercussão nas lutas sociais que imprimem vigor às conquistas que o acesso às políticas sociais traz para parcela significativa da população. E a assistência social não se distancia desse movimento.

Particularidades da questão social na realidade brasileira

Na América Latina, a questão social tem sua gênese no conflito entre o capital mercantil europeu e a expropriação violenta dos povos originários e negros escravizados para constituição do sistema colonial, em um movimento de ininterrupta usurpação das riquezas latino-americanas pelos países europeus. Desde o processo de colonização, o continente latino-americano teve sua trajetória marcada por relações de dominação, exploração e dependência, que perpetua desigualdade e pobreza entre as classes subalternas da região. Afirmam Paiva, Rocha e Carraro (2010, p. 157),

O capitalismo dependente institui – de modo sempre crescente – o pauperismo das massas, produzindo e reproduzindo, dessa forma, uma intensa e crescente exploração do trabalhador, determinando, peculiarmente, os traços da chamada questão social no continente latino-americano.

Marini (2011) elucida que a dependência da América Latina decorre da forma que esta região se integra à divisão internacional do trabalho. O autor afirma que no continente latino-americano estabeleceu-se “um ‘*capitalismo sui generis*’, que só adquire sentido se o contemplamos na perspectiva do sistema em conjunto, tanto em nível nacional, quanto, e

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

principalmente, em nível internacional” (Marini, 2011, p. 132). A partir de sua integração ao sistema mundial capitalista, afirma-se uma relação desigual, em que a economia latino-americana serve como instrumento para acumulação primitiva de capital nos países de capitalismo central, condicionando sua produção interna às necessidades do mercado externo.

Esta dinâmica acentua ao máximo as contradições inerentes à acumulação capitalista em países de capitalismo dependente, como o Brasil, impondo condições degradantes à existência das classes pauperizadas. Além da remuneração da força de trabalho situar-se aquém de seu valor real, fruto da superexploração do trabalho², nessa região nunca se configurou um Estado de Bem-Estar Social, diferentemente do que ocorreu nas nações europeias, o que também é um aspecto central da questão social na realidade latino-americana (Bezerra; Almeida, 2020).

O debate em torno da questão social no Brasil requer considerar a abordagem das especificidades da formação social³ brasileira enquanto fatores necessários à sua compreensão, o que implica pensar o processo de construção e desenvolvimento do capitalismo no país. A necessidade de ultrapassar essa discussão em nível genérico está no fato de que não basta remeter às categorias gerais do modo de produção capitalista, tem-se que considerar as singularidades desta sociedade, que se constituem como mediações da forma particular que as expressões da questão social assumem na realidade brasileira. Como bem lembra Mandel (1982), é necessária a articulação dialética da dimensão universal, expressa pelas leis gerais da acumulação capitalista, com a dimensão particular, referente às formações sociais específicas.

A constituição do capitalismo nos países centrais é marcada pela ruptura com as formações sociais pré-capitalistas através de revoluções democrático-burguesas. Tal processo representa a via clássica, conceito formulado por Lenin e recuperado por Coutinho (2011). No Brasil, Prado Júnior (1987) indica que a consolidação da ordem burguesa se engendrou pela via não clássica, em que as relações capitalistas foram introduzidas sem romper com as formas pré-capitalistas, se concretizando mediante conciliações entre o novo e o velho. É importante demarcar que a composição da burguesia se forjou através de uma aliança – ainda que com

² Marini (2011) utiliza a categoria superexploração do trabalho para mostrar como o pagamento da força de trabalho abaixo de seu valor — seja através da intensificação do trabalho, do aumento da produtividade sem a correspondente elevação dos salários, ou da compressão dos salários a patamares inferiores ao necessário para reprodução da força de trabalho — estão presentes nas economias dependentes como um traço estrutural para compensação da perda de mais-valia resultante das trocas desiguais no processo de transferência de valor da periferia para o centro.

³ Emprega-se a expressão *formação econômico-social* (ou, simplesmente, *formação social*) para designar a estrutura econômico-social específica de uma sociedade determinada, em que um modo de produção dominante pode coexistir com formas precedentes (e mesmo, com formas que prenunciam elementos a se desenvolverem posteriormente) (Netto; Braz, 2006, p. 63).

conflitos – entre a burguesia emergente e as classes oligárquicas tradicionais, em detrimento de uma associação com os “de baixo”. Ou seja, a burguesia brasileira já nasce conservadora. Nas palavras de Coutinho (2011, p. 144):

No Brasil, bem como na quase generalidade dos países coloniais ou dependentes, a evolução do capitalismo não foi antecedita por uma época de ilusões humanistas e de tentativas – mesmo utópicas – de realizar na prática o ideal do “cidadão” e da comunidade democrática. Os movimentos neste sentido, ocorridos no século passado e no início deste século, foram sempre agitações superficiais, sem nenhum caráter verdadeiramente nacional e popular. Aqui, a burguesia se ligou às antigas classes dominantes, operou no interior da economia retrógrada e fragmentada.

O desenvolvimento do capitalismo no Brasil guarda a particularidade da inexistência de um modo de produção feudal ou semifeudal na região. Aqui, o que se adaptou ao capitalismo foi uma colônia de exploração que inscreveu o país em uma condição dependente no quadro do capitalismo internacional, uma dependência inicialmente ao colonialismo e depois ao imperialismo, que revela o motivo de uma revolução burguesa brasileira pela via não clássica, conforme analisa Fernandes (1975 *apud* Coutinho, 2011).

Na interpretação de Fernandes (1976), o desenvolvimento capitalista no Brasil foi determinado pela articulação entre dominação externa e dominação interna, que se processou a partir da aliança entre a burguesia estrangeira e a burguesia nacional, de modo a garantir o domínio das frações das classes dominantes nesse processo. Há que se registrar que essa aliança foi vislumbrada pela burguesia interna como forma de assegurar seus interesses, que consistia em controlar as massas populares e conservar seu poderio econômico e político. Coutinho (2011) destaca que há um ponto chave dos estudos de Caio Prado Júnior que deve somar-se às análises de Fernandes: a não resolução da questão agrária brasileira. De acordo com a sua análise, Prado Júnior (1987) considera que a manutenção da grande propriedade e da velha classe latifundiária seria também um dos determinantes da constituição do capitalismo brasileiro pela via não clássica.

No Brasil, a consolidação do capitalismo competitivo⁴ conservou muitas características do velho latifúndio, tanto que o processo de acumulação mantém uma estrutura de produção de bases agrárias e uma economia exportadora, em que se dão as protoformas da modernização capitalista. Ocorre que, na realidade brasileira, a consolidação do modo de produção capitalista não rompeu com os laços de dependência, ao contrário, aprofundou-os. Isso fica evidente

⁴ Fernandes (1976) assinala que a partir do último quartel do século XIX, o Brasil ingressou na fase de formação e expansão do capitalismo competitivo, que compreende tanto o período de consolidação da economia urbano-comercial quanto a primeira transição industrial.

quando se entende que a manutenção do padrão arcaico era necessária e útil para o capital monopolista estrangeiro, dado que

[...] qualquer modificação profunda nessa esfera era nociva aos seus interesses imediatos e futuros, pois ela redundaria em modificações imprevisíveis do volume de excedente econômico que poderia ser drenado [...] para fora. Ora, era esse excedente que garantia os dois processos descritos, de formação de uma nova infra-estrutura para o mercado capitalista interno e de constituição de uma nova estrutura do sistema econômico brasileiro, ambos condicionados e regulados como um desdobramento de fronteiras das economias centrais. Para estas, portanto, suprimir a articulação inerente à superposição da economia urbano-comercial e da economia agrária seria o mesmo que matar a galinha dos ovos de ouro (Fernandes, 1976, p. 237).

Iamamoto (2009) acentua que o processo de modernização da economia brasileira manteve a subordinação da produção agrícola aos interesses exportadores do mercado internacional, a presença de relações não-capitalistas de produção e a conservação da grande propriedade, elementos estes identificados na monocultura, no trabalho escravo e no latifúndio. Tais elementos são redimensionados e incorporados à expansão capitalista, a exemplo da transformação do latifúndio em empresa capitalista agrária, acompanhada da conservação do monopólio da terra e da expropriação dos agricultores rurais e pequenos produtores familiares, que, despossuídos de suas terras, se convertem em mão-de-obra assalariada disponível para a indústria nascente.

Segundo Marx (2013), a expropriação da terra e dos meios de produção é condição inerente à criação do trabalhador “livre”, próprio da organização do modo de produção capitalista. Na transição da sociedade escravista para a capitalista, a população negra, recém-liberta da escravidão, não encontrou espaço para sua inserção como força de trabalho assalariada no emergente mercado de trabalho “livre”, sendo lançada às margens dos processos produtivos, especialmente o trabalho formal. Assim, o mercado de trabalho brasileiro já nasce com uma população excedente formada majoritariamente por trabalhadores/as negros/as, que ocupam “uma grande franja marginal capaz de forçar os baixos salários dos trabalhadores engajados no processo de trabalho” (Moura, 1988, p. 133), desempenhando um papel fundamental ao desenvolvimento capitalista no Brasil.

Evidencia-se, pois, que a consolidação do modo de produção capitalista no Brasil se faz em conciliação com o “atraso”, pois não implica em profundas alterações na estrutura socioeconômica herdada do período colonial. Contudo, assegura Fernandes (1976), tal fato não se revelou como obstáculo para consolidação da ordem social burguesa no país, pelo contrário, foi fundamental para consolidação da dominação externa e interna exercida pela burguesia e a manutenção do domínio político das oligarquias rurais.

Convém destacar que a reprodução do padrão produtivo baseado no latifúndio teve funcionalidade tanto no conjunto das relações capitalistas internacionais, mantendo a elevação das taxas de lucro dos países centrais, quanto na importância política das classes dominantes forjadas a partir da grande propriedade agrária, conforme afirma Santos (2012), e por este motivo, a consolidação da ordem burguesa não resultou em uma crise do poder oligárquico, o que houve de fato foi “uma transição que inaugurava, ainda sob hegemonia da oligarquia, uma recomposição das estruturas do poder, pela qual se configurariam, historicamente, o poder burguês e a dominação burguesa” (Fernandes, 1976, p. 203).

Observa-se que “a combinação entre o forte teor conservador no plano político cultural das elites dirigentes e a incorporação ornamental do ideário liberal na defesa de suas atividades econômicas passa pelo caráter particular do *liberalismo* no Brasil”, como ressalta Iamamoto (2009, p. 32). Na formação brasileira, o liberalismo nasceu tendo como base social uma burguesia de tradição político-cultural conservadora. Assim, dadas as suas raízes oligárquicas e estamentais, a burguesia brasileira incorpora no discurso um liberalismo econômico e afirma nas relações internas a prática do mando e do favor, características próprias das relações de poder das oligarquias, o que repercute nas próprias funções do Estado.

Nessas condições, o Estado Republicano surge dentro de uma relação ambígua, que tem o liberalismo como fundamento político-ideológico e o patrimonialismo como prática concreta (Fernandes, 1976), dada a apropriação do aparelho estatal para dominação e manutenção dos privilégios das classes tradicionais. Na verdade, o liberalismo no Brasil restringiu sua abrangência aos aspectos formais e legais, ou, como afirma Iamamoto (2009, p. 34), “não se constrói sobre a universalidade da figura de cidadão”.

Evidencia-se, assim, que o padrão de desenvolvimento capitalista no Brasil designado como uma modernização conservadora, como assinala Fernandes (1976), foi uma forma de assegurar o poderio das classes tradicionais, revelando a feição antidemocrática da revolução burguesa brasileira. O autor elucida que no país, o processo de dominação burguesa foge ao modelo universal, sendo caracterizada como uma “democracia restrita” – restrita às classes dominantes, que generaliza seus interesses de classe como se fossem interesses universais, por meio da mediação do Estado e seus aparelhos privados de hegemonia. Para Iamamoto (2009), o que se assistiu foi uma transição da democracia dos oligarcas à democracia do grande capital. Assim, cristaliza-se o controle estatal nas mãos dessa elite, inviabilizando a construção de uma estrutura democrático-burguesa, na qual “[...] a institucionalização política do poder era realizada com a exclusão permanente do povo e o sacrifício consciente de um estilo democrático de vida”, como aponta Fernandes (2009, p. 21).

O caráter elitista e antipopular da revolução burguesa no Brasil é considerado determinante da questão social, uma vez que emoldura as lutas de classe no país. Há que se destacar o papel decisivo do Estado nesse processo, responsável por conduzir transformações que “evitam qualquer ruptura radical com o passado, conservando traços essenciais das relações sociais e a dependência ampliada do capital internacional” (Iamamoto, 2009, p. 32). Ocorre que, no Brasil, a modernização capitalista foi induzida por “cima” e efetivada pelas mãos do Estado, que, capturado pelas classes dominantes, assume a função de dirigente político dos processos de transformação. Ao tornarem o Estado seu centro de atuação política, as classes dominantes conformaram uma unidade entre os diferentes interesses das frações burguesas, traduzindo-os em políticas de Estado, fazendo incidir no espaço público seus interesses privatistas como sendo interesses da Nação, reforçando sua tradição patrimonialista, como elucida Santos (2012). Por isso,

[...] o Estado nacional não é uma peça contingente ou secundária desse padrão de dominação burguesa. Ele está no cerne de sua existência e só ele, de fato, pode abrir às classes burguesas o áspero caminho de uma revolução nacional, tolhida e prolongada pelas contradições do capitalismo dependente e do subdesenvolvimento (Fernandes, 1976, p. 307).

Nessa perspectiva, é preciso demarcar os processos de revolução passiva que particularizam a formação do capitalismo no Brasil. Coutinho (1999), transportando o conceito gramsciano de “revolução passiva”⁵ ao caso brasileiro, evidencia que no processo de instituição do capitalismo no país, as classes dominantes engendraram uma estratégia de antecipação à possibilidade de uma transformação “de baixo para cima”, operando mudanças parciais “pelo alto”, sem realizar uma transformação efetiva na estrutura de poder, o que implicou na exclusão das massas populares dos processos decisórios. Nesse sentido, considera-se que

[...] foi próprio da formação social brasileira que os segmentos e franjas mais lúcidos das classes dominantes sempre encontrassem meios e modos de impedir ou travar a incidência das forças comprometidas com as classes subalternas nos processos e centros políticos decisórios. A socialização da política, na vida brasileira, sempre foi um processo inconcluso – e quando, nos seus momentos mais quentes, colocava a possibilidade de um grau mínimo de socialização do *poder* político, os setores de ponta das classes dominantes lograram neutralizá-los. Por dispositivos sinuosos ou mecanismos de coerção aberta, tais setores conseguiram que um fio condutor costurasse a constituição da história brasileira: a exclusão da massa do povo no direcionamento da vida social (Netto, 1996, p. 18-19).

⁵ O conceito de revolução passiva parece-me exato não só para a Itália, mas também para os outros países que modernizaram o Estado através de uma série de reformas e de guerras nacionais, sem passar pela revolução política de tipo radical-jacobino (Gramsci, 2002, p. 210).

No entanto, como causa-efeito dos processos de revolução passiva é que as classes dominantes operam pela prática do transformismo, em que ocorre a “assimilação pelo bloco no poder das frações rivais ou até mesmo de setores das classes subalternas” (Coutinho, 1999, p. 205). É preciso demarcar que a supremacia da classe burguesa não pode assentar-se somente na coerção, por isso o Estado opera meios de obter o mínimo de consenso necessário, visando sua legitimação junto aos setores subalternos por meio do atendimento pontual de seus interesses, principalmente com as iniciativas relacionadas à proteção social.

Não à toa, os ciclos de expansão das políticas sociais se combinam com os períodos ditatoriais (1937-1945 e 1964-1984). Outro exemplo foi a forma populista do segundo governo de Vargas e do governo de Juscelino Kubitschek, responsável por garantir um significativo consenso enquanto o Estado se empenhava em garantir as bases econômicas para expansão do capitalismo monopolista. Nota-se, contudo, que o modelo de populismo desse período enfrentava um processo de organização das classes trabalhadoras, no sentido das lutas por políticas sociais, conforme analisa Vieira (1985, p. 20).

Embora o populismo ainda perdurasse muito além de 1945, aceitando as pressões populares e manipulando seus anseios em nome da ordem instituída, parece claro que as alianças partidárias experimentavam o impacto causado pela crescente força das reivindicações dos trabalhadores.

Acerca dessa dinâmica, cabe pontuar a observação de Santos (2012). Para a autora, os processos de revolução passiva não refletem uma fragilidade das classes populares, pelo contrário, demonstram uma preocupação do Estado em face do reconhecimento da força desses setores. Além disso, embora tenham uma intenção conservadora pelas classes dominantes, tais processos também possuem efeitos progressistas, desencadeando, no mesmo movimento, mudanças de cunho reformista. Com base na interpretação de Cerqueira Filho (1982), a autora cita como exemplo o reconhecimento da questão social pelo Estado brasileiro na década de 1930, que passa a ser tratada como “caso de política” – apesar do paternalismo implícito – de maneira a assegurar a continuidade passiva da modernização capitalista, tendo em vista a desmobilização da classe trabalhadora.

Na sua concepção, no Brasil, o Estado foi o ator que efetivou o transformismo em nome dos interesses da burguesia e passa a agir como o novo coronel⁶, em referência ao termo utilizado por Iamamoto e Carvalho (1995). Com isso, a autora chama a atenção para o esvaziamento dos conflitos no que envolve a instituição de direitos e serviços sociais, que, sob

⁶ Os famosos coronéis foram personagens centrais na formação do coronelismo, fenômeno amplamente referido na cultura política brasileira para designar a dependência política de setores da população rural em relação ao seu poder (Santos, 2012, p. 117).

o prisma do transformismo, aparecem como se fossem concessões do Estado, o que redonda na “‘aparente passividade’ da classe trabalhadora, que foi historicamente debilitada em sua autonomia organizativa” (Santos, 2012, p. 121). Assim, entendida como uma complexa dialética entre conservação e modernização (Coutinho, 2012), atribui-se à revolução passiva o êxito do caráter conservador da modernização capitalista no Brasil.

No entanto, Coutinho (1999) sinaliza que outro efeito dos processos de revolução passiva é o predomínio das formas ditatoriais em detrimento das formas hegemônicas. Faz-se mister destacar que na realidade brasileira “sempre venceu ou predominou o Estado forte, o regime de exceção, a ditadura civil ou militar, com poucos entreatos de democracia limitada, de cidadania tolerada” (Ianni, 2004, p. 242). No que se refere à ditadura militar iniciada em 1964, Florestan (1976) destaca que representa o elo da consolidação do capitalismo monopolista no país e o apelo da burguesia ao aparato autocrático do Estado para conter a pressão das massas nos anos 1960 e a possibilidade de uma ampliação da participação política. Nesse quadro, o bloco hegemônico operou, a partir do golpe militar, uma contrarrevolução preventiva que foi decisiva para o fortalecimento da dominação burguesa.

Evidencia-se, então, que o Estado teve papel central na criação de condições para o desenvolvimento capitalista no Brasil. Para Santos (2012), o desempenho das suas funções econômicas e extraeconômicas estão associadas, quase sempre, à fragilidade da dominação burguesa no plano econômico e à sua precoce dominância política. Deve-se considerar ainda um aspecto destacado pela autora referente ao protagonismo do Estado no âmbito das relações entre capital e trabalho na realidade brasileira. Desde as primeiras iniciativas de regulações do trabalho, o Estado brasileiro efetiva uma política de restrição de direitos trabalhistas que subjuga a classe trabalhadora à níveis de informalidade e superexploração, o que não foi alterado nem mesmo em contextos de forte crescimento econômico, como ocorre no período de industrialização dos anos 1950 e durante a ditadura militar.

Em sua análise, a autora argumenta que a formação do mercado de trabalho nacional é caracterizada pela condição de desemprego estrutural, restrita regulação do trabalho, alta rotatividade nos empregos, informalidade e baixos salários, “consolidando, assim, uma relação entre capital e trabalho pautada na superexploração” (Santos, 2012, p. 436). O Estado, com seu caráter autoritário, cumpre o papel de garantir as condições necessárias para reprodução da superexploração do trabalho no país, utilizando seu aparato repressivo para reprimir a organização e as lutas dos trabalhadores contra os níveis de exploração desumanos e as remunerações abaixo do valor da força de trabalho que caracterizam o mercado de trabalho brasileiro.

Diante desse quadro, em conformidade com o que interpreta a autora, observa-se que os processos de flexibilidade e precarização do trabalho no Brasil não podem ser imputados à crise mundial capitalista de 1970 – embora se tornem mais evidentes no contexto de acumulação flexível – pois trata-se de traços estruturantes da formação do mercado de trabalho brasileiro, ou, melhor dizendo, “constituem o essencial das modalidades de exploração implementadas pelo capital” (Santos, 2012, p. 242). Assim, institui-se o que a autora define como “fordismo à brasileira”, o que significa que, ao contrário da estabilidade promovida nos países centrais durante o período fordista clássico, no Brasil sempre vigorou o padrão de flexibilidade/precariedade nas relações de trabalho. Por isso, é importante reforçar que, embora a precarização das relações de trabalho tenha se estendido à realidade global como efeito da crise estrutural do capital da década de 1970, nos países periféricos ela se constitui como condição estrutural para o desenvolvimento capitalista.

É evidente, portanto, que a superexploração do trabalho é traço constitutivo do capitalismo brasileiro, que termina por radicalizar a questão social nessa realidade, intensificando os processos de pauperização à classe trabalhadora, especialmente à população negra, pois como afirma Souza (2023, p. 18), “o racismo [...] é um elemento determinante e determinado da superexploração da força de trabalho, sob a dependência e o imperialismo”. São os processos de flexibilização, precarização, informalidade, baixos salários e desemprego que dão o tom da relação capital-trabalho na periferia desde sempre, e a questão racial é o elemento que estrutura e hierarquiza as relações de produção, subjugando a população negra aos postos de trabalho mais precarizados e as piores condições de reprodução.

Os elementos apresentados revelam como nas particularidades da questão social brasileira pesa a determinação de contradições advindas da formação social do país, tal como a exploração colonial, a conservação da grande propriedade territorial, o caráter conservador da modernização capitalista, a estrutural superexploração do trabalho e a condição de dependência e subordinação à dinâmica imperialista. Isso significa que as expressões da questão social que se apresentam hoje conservam heranças do passado, embora redimensionadas e complexificadas.

Compreendidos os elementos que caracterizam a questão social na realidade brasileira, é possível, então, avançar na análise sobre como tais particularidades incidem diretamente na configuração e na natureza das políticas sociais sob os marcos de um capitalismo dependente,

com destaque para a conformação da Política de Assistência Social (PAS) no país, como será sinalizado no próximo item⁷.

A conformação da Política de Assistência Social no Brasil: as presentes marcas da formação social brasileira

O desenvolvimento das políticas sociais no Brasil carrega as particularidades da sua formação sócio-histórica, o que imprime contornos específicos à construção dessas políticas que divergem do padrão forjado nos países centrais. Em concordância com os apontamentos de Behring e Boschetti (2011), para pensar o sentido e o significado das políticas sociais na realidade brasileira, é preciso fazê-lo de maneira articulada à compreensão da dinâmica do capitalismo dependente, o papel do Estado capitalista na sua formulação e implementação e a interferência da luta de classes na sua conformação.

Em atenção a esses determinantes, observa-se que a própria condição de dependência impõe limites estruturais às políticas sociais no Brasil. Por um lado, a superexploração do trabalho, como condição necessária à acumulação capitalista nas economias dependentes, produz a agudização dos níveis de pobreza e desigualdade para o conjunto das classes subalternas, que, por sua vez, exige respostas estatais às expressões da questão social que se manifestam. No entanto, é esta mesma dinâmica de dependência que materializa um Estado a serviço dos interesses da burguesia, especialmente da burguesia internacional, em que impera uma democracia restrita que prioriza os interesses das classes dominantes e fragiliza a capacidade de pressão dos subalternos em favor dos seus direitos. Como resultado, observa-se que a tendência à pauperização de grande parcela da população vem acompanhada de ações insuficientes por parte do Estado no enfrentamento às expressões da questão social, revestidas por um caráter heterogêneo e pontual. Paiva e Ouriques (2006, p. 172) destacam que

[...] para a grande maioria da população, pobreza e miséria vêm acompanhadas da omissão do Estado, expressa, sobretudo, na ausência de políticas sociais, ou, na maioria das vezes, num tipo determinado de política social, cujo horizonte não pode ser pretensioso em termos sociais e políticos e no qual todo radicalismo deve ser combatido, seja em termos da composição do gasto social seja em função da dimensão emancipadora que elas poderiam conter.

Couto (2010, p. 92), ao analisar a instituição das políticas sociais na realidade brasileira, afirma que “os traços constitutivos de uma sociedade dependente com economia baseada no

⁷ Cabe destacar que, embora este artigo dialogue com um conjunto de autoras e autores que analisam a formação social brasileira, a questão social e a assistência social a partir de matrizes teóricas alinhadas à crítica social, suas abordagens não são homogêneas. Há diferenças significativas nas interpretações, ênfases e categorias analíticas adotadas, especialmente sobre a assistência social, porém, o aprofundamento dessas diferenças escapa aos limites deste artigo.

trabalho escravo e com relações sociais delimitadas pelo campo privado, darão a trajetória dos direitos [...] nessa sociedade”, ou seja, esses traços são, portanto, as características de uma sociedade marcada por uma trajetória antidemocrática e autoritária que dão o tom da fragilidade da cidadania no país, visto que o acesso aos direitos sociais se caracterizou como desigual e fragmentado.

Nesse sentido, cabe lembrar Yazbek (2012), ao ressaltar que, no Brasil, até o início do século XX, a pobreza era vista como um problema individual, sendo alvo de ações sociais e filantrópicas e redes de solidariedade e familiares, com um trato pautado no assistencialismo, enquanto o Estado operava por meio da coerção e repressão, tratando-a como caso de polícia, sem qualquer tipo de fomento à instituição de direitos sociais. Esse quadro sofre alterações com o desenvolvimento da industrialização e da emergência da classe operária e suas reivindicações. É neste momento que o Estado reconhece a legitimidade da questão social, o que dá início as medidas estatais de proteção ao trabalhador.

Nesse contexto, as primeiras iniciativas de proteção social no Brasil, que datam de 1919 e se expandem a partir de 1930 no governo Vargas, ocorreram de forma condicionada ao que Santos (1994) denomina de cidadania regulada⁸. Isso porque tais iniciativas foram restritas aos cidadãos inseridos no mercado formal de trabalho, constituindo um sistema baseado no modelo de seguro social transportado dos países europeus, com caráter contributivo.

Em uma realidade marcada pela superexploração da força de trabalho, em grande parte subjugada ao desemprego ou à informalidade, a vinculação das iniciativas de proteção social com a inserção laboral formal implica, necessariamente, na exclusão das classes subalternas ao seu acesso. Com base na forma particular que se constitui o mercado de trabalho da periferia capitalista, a assistência social adquiriu centralidade na reprodução da classe trabalhadora brasileira, entendida na totalidade daqueles e daquelas disponíveis no mercado, o que demarca a sua relação histórica com o trabalho.

A especificidade da política de assistência social pode ser referenciada no âmbito das respostas concretas à grande massa de trabalhadores informais, desempregados e subempregados, àqueles que não são contemplados com as demais políticas sociais e que seguem à margem da proteção social tradicional, alicerçada na contributividade do trabalho formal (Paiva; Rocha; Carraro, 2010, p. 256).

⁸ O conceito de cidadania regulada foi formulado por Wanderley Guilherme Santos em referência a forma que a cidadania foi definida no Brasil, em que o Estado é quem regula quem era cidadão ou não através da profissão. Utilizando-se da sua explicação, “por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação é definido por norma legal. [...] A cidadania está embutida na profissão, e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei” (Santos, 1994, p. 68).

Aos considerados “não cidadãos”, excluídos dos sistemas de proteção social contributivos, restou-lhes a benemerência e a filantropia das ações assistenciais. Assim, a conformação da assistência social se baseia no atendimento dos segmentos sem condições de prover sua própria subsistência através do trabalho, tendo suas protoformas determinadas por ações pautadas na caridade e na benesse, o que a transforma em prática assistencialista ou no assistencialismo.

Ao contrário do que ocorreu nos países centrais, onde a constituição do sistema de proteção social representou a ampliação do exercício de cidadania, Sposati (2002) chama a atenção para o fato de que nos países periféricos uma grande parte da população teve seu *status* de cidadão negado, o que fez com que a solidariedade da sociedade civil fosse a principal responsável pela atenção aos segmentos pauperizados. Desta forma, a assistência social inicialmente apresenta uma vinculação histórica com o trabalho filantrópico da rede privada levada a cabo por instituições religiosas como a Igreja Católica e entidades beneficentes, movido pelo sentimento cristão de amparo aos despossuídos e necessitados.

A respeito da intervenção do Estado, há que se destacar que as ações estatais organizadas para o enfrentamento da pobreza se articulavam com as ações voluntárias e filantrópicas de entidades da sociedade civil, especialmente via subvenções e auxílios técnico-financeiros⁹, para realização de um conjunto de ações descontínuas, pontuais e pulverizadas, distantes da sua afirmação como política social. Com isso, contribuía para reiterar uma perspectiva de ajuda e voluntariado junto às classes subalternas no campo de intervenção da assistência social, com sentido aparentemente compensatório e meritocrático. Por isso, Sposati (2002, p. 16) afirma que “a assistência social não consegue assumir o perfil de uma política no campo da reprodução social”.

Essa configuração das práticas da assistência social se distancia da lógica do direito e materializa o viés do favor no trato aos segmentos mais pauperizados, reiterando relações de dependência e submissão ao ter o atendimento pontual de suas necessidades revestidas na forma de benesse e/ou concessão. Como observa Yazbek (2016), as relações sociais atravessadas pelo favor e pelo clientelismo, características da cultura política brasileira em razão da sua formação social, penetram a política social, encontrando na assistência social um solo fértil para a ocorrência de práticas assistencialistas e clientelistas.

⁹ Mestriner (2011) demarca que a primeira iniciativa do Estado brasileiro de reconhecimento da assistência social ocorre no governo Vargas através da criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), em 1938, tendo como principal função a emissão de subvenções às entidades filantrópicas e organizações sociais.

Há uma associação entre o clientelismo e o assistencialismo nas bases da assistência social, em que o acesso aos bens e serviços se realiza a partir de relações de favor, o que reproduz uma subordinação dos subalternos aos representantes do poder público, especialmente na forma de lealdade e fidelidade políticas, nas quais, como afirma Schwarz (1981, p. 16), “o favor é a nossa mediação quase universal”. Tais práticas estão ligadas à tradição patrimonialista do Estado, que como se sabe, prevê uma indistinção entre o público e o privado, operando uma negação de direitos que nem sempre é percebida como tal, o que serve, necessariamente, para ocultar o conflito e legitimar a dominação das classes dominantes. Por este motivo, Yazbek (2016, p. 70) assinala que “o significado assumido pela assistência se explica a partir, e no conjunto, das relações entre dominantes e dominados”, e Oliveira (1998, p. 12-13) analisa:

A constituição da assistência social como política pública percorre um longo caminho no país “cordial” de Sérgio Buarque de Holanda, em que a sociabilidade do favor era – e ainda é – a moeda de troca das relações sociais, principalmente entre dominantes e dominados. A área da assistência social presta-se, como poucas, a essa cordialidade. Desfazer isto que é quase uma “segunda natureza” das relações de dominação no Brasil, para transformá-la numa esfera pública não burguesa que ao mesmo tempo se estrutura nos direitos e reforça-se com sua prática, não é uma tarefa para poucas décadas.

Essa matriz do favor, como lembra Yazbek (2016), fundamenta a cultura tuteladora que historicamente permeia as ações da assistência social, criando um estigma sobre os/as seus/suas usuários/as enquanto desemparados/as, necessitados/as, reforçando a auto culpabilização pela sua situação de pobreza e, por consequência, renegando a sua condição de sujeitos de direitos. Convém destacar que a lógica do direito, que por muito tempo não se apresentava nas iniciativas assistenciais, foi incorporada tardiamente. Somente com a aprovação da Constituição Federal de 1988 a assistência social torna-se, efetivamente, uma política de proteção social, quando passa a integrar o tripé da Seguridade Social brasileira, junto às políticas de Saúde e da Previdência Social, o que a traz para o campo dos direitos e da responsabilidade estatal. No entanto, essa caracterização não se mostrou suficiente para eliminar a sua tradição clientelista e conservadora que ainda se percebe na sociedade hodierna.

A Constituição Federal confere à assistência social a condição de política social de proteção social não contributiva, destinada a quem dela necessitar. Entretanto, Sposati (2007, p. 442) destaca que “não é o fato de nominar o campo da assistência social como de proteção social que lhe instaura, de imediato, nova percepção social”. Em razão da sua tradicional relação com a iniciativa privada e filantrópica, demanda-se um conjunto de modificações e ressignificações para alcançar um novo paradigma de gestão. Assim, apesar dos avanços no

campo jurídico institucional, o reconhecimento público da assistência social como direito tem sido uma tarefa árdua, em que ainda há muito a ser feito.

Compreende-se que a introdução da Política de Assistência Social na Seguridade Social ocorreu pela negativa, na medida que a assistência passa a integrar tudo aquilo que não era parte da Previdência Social¹⁰ por não ser decorrente de contribuição prévia, sendo “instituída mais pelas ‘heranças institucionais’ do que pela concepção efetiva de um novo paradigma ou novo pacto social com base na democracia e na redistributividade”, como elucida Sposati (2007, p. 446), o que não explicitou, no primeiro momento, a necessidade de novas responsabilidades sociais e públicas para com a população não acobertada pela Previdência, ou ainda, que se tratava de um esforço de expansão da cidadania brasileira para além do seguro social.

No entanto, simultaneamente a este movimento de reorganização da assistência social, sucedia-se uma reconfiguração das relações capitalistas no cenário brasileiro diante do avanço da ofensiva neoliberal a partir da década de 1990. A consequência mais evidente da introdução do neoliberalismo no país é o retrocesso de conquista de direitos estabelecidas na Constituição Federal, incidindo diretamente sobre o sistema de proteção social e as condições de vida das classes subalternas, especificamente no tocante ao financiamento das políticas sociais com o advento da Emenda Constitucional 95, de 2016 (Brasil, 2016).

A adoção do receituário neoliberal teve consequências distintas entre os países, guardadas suas particularidades. Pastorini e Galízia (2006) sinalizam que a adesão pelos países da América Latina às propostas neoliberais na década de 1980 deu-se por imposição dos organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Uma vez que a concessão de empréstimos aos governos latino-americanos tinha a adesão à ideologia neoliberal como contrapartida, assim como às prescrições desses organismos para cada país, reitera-se a condição de dependência que caracteriza essa relação. Nestas economias, a exemplo do Brasil, o principal efeito do ajuste proposto foi sentido pelo recrudescimento da pobreza e da miséria. Contraditoriamente, esse mesmo ajuste traduz um impeditivo para estruturação do incipiente sistema de proteção social brasileiro, como consequência da redefinição do papel do Estado.

Assim, evidencia-se que a tônica das recomendações do ideário neoliberal pauta a defesa de um Estado mínimo na área social, a partir da redução da sua função de provedor de direitos

¹⁰ Um exemplo de transferência do campo da previdência social para o da assistência social foi a Renda Mensal Vitalícia (RMV), que consistia em uma espécie de pensão social para idosos e pessoas com deficiência, independente de contribuição prévia ao seguro social, tendo sido extinto do âmbito da previdência em 1996, sucedido pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) sob o escopo da assistência social.

e serviços sociais, e de cortes nos gastos sociais, qualificados como custos excessivos, como afirma Soares (2003), o que interfere na lógica dos direitos conquistados com o capítulo da Seguridade Social na Constituição Federal, uma vez que, conforme indica Laurell (2002, p. 163) “o neoliberalismo opõe-se radicalmente à universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais”. O que se percebe com isso, é a paulatina transferência do atendimento das necessidades sociais para o âmbito do mercado por meio do sucateamento dos serviços públicos, bem como pela sua privatização.

Nesse sentido, importa destacar que “a cultura neoliberal cai, como uma luva, em nossa tradição político-cultural, fazendo emergir um de seus traços mais conservadores: o predomínio do interesse privado sobre todas as coisas em detrimento dos interesses públicos” conforme ressalta Iamamoto (2009, p. 35) ao retomar Chauí (1995).

Depreende-se, então, que os avanços legais para institucionalização da PAS no Brasil se defrontam com os entraves oriundos da orientação neoliberal e das particularidades da sua formação social. Exemplo disso foi a sua regulamentação tardia a partir da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993, após o veto do seu primeiro projeto pelo presidente Fernando Collor de Melo, em 1990. Ou seja, somente cinco anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988 a assistência social foi regulamentada, tendo sido a última do conjunto das políticas de Seguridade Social. A sua materialização como política nacional, entretanto, demorou mais 11 anos, com a efetivação em julho de 2004 e implantação do Sistema Único da Assistência Social em 2005 e, em 20 anos depois, ainda não possui percentual de financiamento assegurado no orçamento público¹¹. Tais constatações demonstram o tratamento residual que a assistência social recebe ao lado das demais frentes de proteção social.

É também sob este contexto que se estabelece uma agenda de restrição de direitos sociais, onde impera o trinômio privatização/focalização/descentralização no trato das políticas sociais (Behring, 2003), conforme agenda da ideologia neoliberal no país. Assim, a Política de Assistência Social se depara com uma conjuntura desfavorável à sua execução, sendo imbuída por uma lógica reducionista que imprime uma característica seletiva e focalizada de atendimento às demandas das classes subalternas. A focalização se torna o fulcro do acesso a essa política, produzindo um enrijecimento dos critérios e condicionalidades na tentativa de

¹¹ Tramita na Câmara Federal a Proposta de Emenda à Constituição 383/2017, que “altera a Constituição Federal para garantir recursos mínimos para o financiamento do Sistema Único de Assistência Social”. A proposta encontra-se “pronta para pauta no plenário”, conforme informação disponível no *site* da Câmara dos Deputados: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162116&fichaAmigavel=nao>.

reduzir o contingente de beneficiários/as, conformando um desmantelamento notório a sua – já muito frágil – afirmação enquanto política de direito.

Na análise de Pereira (1996), a perspectiva focalista e seletiva que rege a PAS, se deve, em grande parte, à insuficiência da destinação de recursos financeiros para a sua execução. Vale ressaltar que, em economias dependentes, como o Brasil, a expropriação do fundo público aparece ao lado da superexploração do trabalho como mecanismo de transferência de valor para os países centrais, especialmente sob aporte do serviço da dívida. Apesar de não ser um fenômeno novo, pois a dívida externa da América Latina tem origem no período da sua independência política, tendo sido contraída para o pagamento da indenização às antigas metrópoles, Marini (2011) observa que sua intensificação ocorreu a partir da década de 1970, momento em que o capital estrangeiro na periferia passou a ser investido predominantemente por meio de financiamentos.

Assim, o capital estrangeiro, “além das taxas de amortização, cobra taxas de juros que são deduzidas da mais-valia gerada pelo investimento produtivo para o qual ele contribuiu, sem haver assumido, contudo, os riscos da produção e realização dessa mais-valia” (Marini, 2012, p. 25). Ocorre então a canalização do fundo público das economias periféricas para o capital imperialista, especialmente através do pagamento da dívida externa, ampliando a relação de dependência.

Para Salvador e Ribeiro (2023, p. 3), “a participação concreta do Estado quanto à garantia das condições para o desenvolvimento do capitalismo e à reprodução das relações sociais é perceptível a partir da constituição e apropriação do fundo público¹²”. Os autores afirmam que a mediação do fundo público na garantia do processo de transferência de valor se dá pela isenção de impostos sobre os lucros remetidos ao capital estrangeiro e uma pesada carga tributária sobre os trabalhadores, dado o caráter regressivo da estrutura tributária na periferia capitalista, com maior incidência sobre o consumo, enquanto nos países centrais recaem, majoritariamente, sobre a renda e o patrimônio.

Desta forma, tem-se um Estado partícipe no socorro à reprodução do capital em detrimento da sua participação na reprodução da força de trabalho, o que se contrapõe aos clamores liberais de um Estado mínimo, demonstrando que para o capital sua atuação deve ser sempre máxima. Nessas condições, há uma restrição do fundo público para viabilização de

¹² Para Behring (2021, p. 91), o fundo público pode ser compreendido como “[...] um compósito de mais-valia — incidindo sobre o lucro/juro e a renda da terra — e sobre o trabalho necessário, há vista a crescente tributação sobre os rendimentos da classe trabalhadora e também sobre as mercadorias que compõe sua cesta básica de reprodução (tributação indireta)”.

políticas sociais universais e gratuitas, intensificado com os ajustes neoliberais, na medida que são disponibilizados recursos escassos para investimentos, comprometendo a efetivação dos direitos sociais das classes subalternas, que tem suas condições de vida agravadas pela mesma dinâmica de dependência.

Sob esta perspectiva, para além da redução da sua abrangência, a cobertura da Política de Assistência Social não acompanha as demandas da população que constitui seu público-alvo, pois passa a responder de acordo com a disponibilidade orçamentária. Por isso, muitos/as usuários/as que necessitam dos serviços e benefícios recorrem a ela, mas nem sempre são atendidos/as. Por este motivo, Pereira (1996, p. 17) chama atenção para o fato de que a assistência social “[...] deve atender a pobreza (problema estrutural e substantivo), mas o critério que rege a sua ação é algo externo à pobreza, isto é, a disponibilidade de recursos (problema conjuntural e político)”.

Nessas condições, a partir dos anos 1990 a assistência social direciona suas iniciativas para focalização na população identificada como mais pauperizada dentre os segmentos pauperizados, caracterizando-se por ações paliativas no combate à pobreza e extrema pobreza. É importante demarcar que o redimensionamento da assistência social brasileira para um viés de política de combate à pobreza tem relação com as prescrições do Banco Mundial e do FMI, que, segundo Netto (2007), começaram a demonstrar “preocupação” com o agravamento da questão social, especialmente os níveis de pobreza, provocado pela adoção das medidas de ajuste estrutural pelos países da América Latina. Por este motivo, “as políticas passam a ser substituídas por ‘programas de combate à pobreza’, que tratam de, segundo seus proponentes, ‘minimizar’ os efeitos do ajuste sobre os ‘mais pobres’ ou os ‘mais frágeis’” (Soares, 2003, p. 27).

Conforme analisa Ugá (2004), nesse período houve uma mudança no tratamento da pobreza na agenda política internacional, transformando-se em um ponto de atenção especial nos relatórios de organismos internacionais e nos documentos de avaliação e formulação de políticas públicas dos países periféricos. Essa preocupação se intensifica à medida que o crescimento da desigualdade social na periferia capitalista poderia representar uma ameaça à ordem pelos segmentos pauperizados.

É nesse contexto, de acordo com Sitcovsky (2013), que irão se desenvolver os programas de transferência de renda nesses países enquanto estratégia para o enfrentamento da pobreza, assumindo centralidade nas iniciativas que constituem a Política de Assistência Social na entrada do século XXI. No Brasil, tais programas começam a ser instituídos no final dos anos 1990 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a exemplo do Bolsa Escola, o

Auxílio Gás e o Bolsa Alimentação, mas é no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva que se tem a unificação destes programas e do Cartão-Alimentação com a criação do Programa Bolsa Família (PBF) em 2003, que se tornou o maior programa de transferência de renda do país. No entanto, há que se registrar que,

As iniciativas de expansão da assistência social – via programas de transferência de renda – longe de representar a adoção de um novo receituário para as políticas sociais, consolidaram as tendências regressivas da Seguridade Social em curso no Brasil e nos demais países latino-americanos desde os anos de 1990 (Sitcovsky, 2013, p. 133).

Dessa forma, os programas de transferência de renda emergem como uma medida para administração da pobreza através da transferência monetária às famílias pobres ou extremamente pobres, tendo como critério de elegibilidade as linhas de pobreza absoluta¹³, mediante apresentação de elementos comprobatórios e, como contrapartida exige o cumprimento de condicionalidades¹⁴ associadas às políticas de saúde e educação. Assim, reproduz-se o que Teixeira (2002) conceitua de cidadania invertida, em que o indivíduo recorre à assistência social no momento que se reconhece como um não-cidadão, estabelecendo com o Estado uma relação de beneficiário condicionado a comprovação da sua situação de miséria e pobreza.

Pelo exposto, concorda-se com Boschetti (2009, p. 11) acerca de que os programas de transferência de renda são destituídos do caráter de direito, pois “seus valores, condicionalidades e forma de gestão o colocam na órbita das políticas compensatórias”. Ainda que seja inegável o impacto desses programas para redução da pobreza e para subsistência material dos/as beneficiários/as, não se pode desconsiderar que não há intenção de uma efetiva redistribuição de renda nestes programas, mas sim a construção de medidas residuais e focalizadas que não têm a potencialidade de tirar o/a beneficiário/a da sua condição pauperizada, principalmente em uma realidade como a do Brasil. Como observa Stein (2009, p. 201), “[...] “analisados sob o prisma das necessidades básicas, os programas revelam que o atendimento se restringe à sobrevivência”. Há que se salientar, ainda, que

Mesmo que se possa e deva reconhecer que, contraditoriamente, a assistência social, e tais programas, possam ser assegurados como direito social, não se pode esquecer sua histórica função e potencialidade de manter a coesão, a integração e o controle social sobre uma parcela dos pobres, enquanto para outros prevalece a criminalização, repressão e punição (Boschetti, 2016, p.

¹³ Em 2025, são elegíveis ao Programa Bolsa Família as famílias inscritas no Cadastro Único em situação de pobreza, com renda per capita mensal de até R\$ 218,00 (duzentos e dezoito reais).

¹⁴ Em relação à educação, as condicionalidades consistem na frequência escolar mínima de 85% no caso de crianças de 06 a 15 anos e 75% no caso de jovens de 16 e 17 anos. Na saúde, as condicionalidades consistem no acompanhamento pré-natal, nutricional, vacinação, crescimento e desenvolvimento da criança.

25).

Ao que parece, as tendências atuais da Política de Assistência Social brasileira tendem à ampliação do assistencialismo voltado ao pauperismo absoluto, considerando os últimos anos, concretizado por meio de intervenções episódicas e pontuais, contrárias à concepção da assistência como direito. O cenário torna-se ainda mais crítico pós-2016, período em que a materialização do SUAS e os avanços na sua construção são ameaçados pela exasperação dos mecanismos de ajuste fiscal no país, resultando em profundos retrocessos no campo dos direitos sociais. Na análise de Mauriel (2020, p. 208)

[...] as tendências que se apresentaram na assistência social mostram um processo contraditório que, ao mesmo tempo em que apontam a garantia de direitos a toda população pela noção de seguridade social, apresentam tendências neoconservadoras que limitam sua própria estruturação como política de proteção – centralidade da transferência de renda, foco do alívio da pobreza extrema, focalização, paralelismos, sem deixar de vivenciar os velhos dilemas assistencialistas e clientelistas que ainda se fazem presentes, mas reconfigurados e, por vezes, potencializados.

Esse movimento implica na diluição das conquistas históricas que impulsionaram os avanços da Política de Assistência Social pós-1988 e na reintrodução de mecanismos de desproteção social. O esforço em destacar esses impactos não desconsideram os avanços logrados à Política de Assistência Social, porém atentam para a descontinuidade do ciclo breve de sua construção como política de direito e realçam como as determinações históricas e estruturais da formação social brasileira, presentes nos traços do capitalismo dependente, do legado colonial, clientelista e patrimonialista, impõem desafios e limites à assistência enquanto política pública.

Tal debate não pretende desconsiderar a importância desta política, tampouco negá-la como instrumento de proteção social. Pelo contrário, exige reconhecer seu papel estratégico na disputa pelos direitos e pela ampliação da cidadania. No entanto, é igualmente imprescindível explicitar seus limites históricos e estruturais na realidade brasileira, diretamente determinados pela lógica do capitalismo dependente e periférico. Portanto, é preciso afirmar com clareza: a assistência social não é, nem pode ser, a solução para os problemas estruturais da formação social brasileira. Seu papel, ainda que fundamental, deve ser compreendido no marco das lutas por direitos, da radicalização democrática e da construção de alternativas societárias que apontem para além da sociabilidade do capital.

Considerações finais

À luz da análise desenvolvida, impõe-se problematizar: quais são, afinal, os limites estruturais da Política de Assistência Social em um país cuja formação social se ancora em um capitalismo hipertardio, dependente e profundamente atravessado pela lógica da revolução passiva? Esta trajetória, marcada pela conciliação entre modernização e conservação, pela reprodução ampliada da dependência e pela ausência de rupturas radicais com o colonialismo, a escravidão e a ordem oligárquica, conforma as bases históricas que tensionam e, ao mesmo tempo, condicionam a conformação da assistência social no Brasil.

A assistência social, portanto, carrega uma contradição fundante: enquanto, por um lado, constitui uma trincheira de resistência no campo das lutas sociais, por outro, encontra-se permanentemente tensionada pela sua inscrição em uma ordem que reproduz a desigualdade, a exploração e a subordinação. Não há como dissociar os impasses desta política dos impasses do próprio desenvolvimento capitalista brasileiro. Isso revela que, enquanto persistir o padrão de acumulação destrutivo e excludente do capital, a assistência social estará permanentemente tensionada entre ser instrumento de controle social e mediação da ordem, ou expressão de resistência e ampliação dos direitos sociais.

Desta forma, importa refletir: Quais as possibilidades de a assistência social romper com os desafios impostos, numa conjuntura onde as demandas das lutas sociais não fazem parte da pauta de negociação? Qual é o lugar desta política em um capitalismo dependente, que, no atual estágio de acumulação, intensifica a plataformização do trabalho, a precarização, a expropriação, a devastação ambiental e o aprofundamento da desigualdade?

O desafio que se coloca, então, não é apenas defender a Política de Assistência Social frente aos processos de desmonte e mercantilização dos direitos, mas, sobretudo, compreendê-la como parte de uma luta mais ampla. Essa é uma disputa aberta, que exige, mais do que nunca, a articulação das lutas coletivas em defesa dos direitos sociais, reconhecendo que a superação dos desafios postos à assistência social está indissociavelmente vinculada ao enfrentamento da ordem do capital e das estruturas que sustentam a dependência e a reprodução da desigualdade no Brasil.

Referências bibliográficas

- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BEHRING, E. R. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. Cortez: São Paulo, 2003.

- BEZERRA, W. C.; ALMEIDA, L. M. Subordinação e dependência na América Latina: apontamentos para pensar a “questão social”. *Revista Libertas*, Juiz de Fora, v. 20, n. 2, p. 544-560, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/30604>. Acesso em: 09 mar. 2025.
- BOSCHETTI, I. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: CFESS/ABEPSS (org.). *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.
- BOSCHETTI, I. Tensões e possibilidades da política de assistência social em contexto de crise do capital. *Argumentum*, Vitória, v. 8, n. 2, p. 16-29, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/12800>. Acesso em: 09 mar. 2025.
- BRASIL. Presidência da República. *Emenda Constitucional no 95*, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 15 dez. 2016.
- CERQUEIRA FILHO, G. *A questão social no Brasil: crítica do discurso político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- COUTINHO, C. N. A época neoliberal: revolução passiva ou contra-reforma? *Novos Rumos*, Marília, v. 49, n. 1, p. 117-126, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/2383>. Acesso em: 09 mar. 2025.
- COUTINHO, C. N. *Cultura e sociedade no Brasil: ensaios sobre ideias e formas*. 4. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2011.
- COUTINHO, C. N. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1999.
- COUTO, B. R. *O direito social e assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* São Paulo: Cortez, 2010.
- FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.
- FERNANDES, F. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. São Paulo: Global, 2009.
- IAMAMOTO, M. V. Estado, classes trabalhadoras e políticas sociais no Brasil. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; SANTOS, S. M. M.; MIOTO, R. C. T. (org.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. *Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. São Paulo: Cortez, 1995.
- IANNI, O. *Origens agrárias do estado brasileiro*. São Paulo: Editora Brasiliense, 2004.
- LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, A. C. (org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 2002.
- MANDEL, E. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- MARINI, R. M. Dialética da dependência. In: TRASPADINI, R.; STEDILE, J. P. (orgs.). *Ruy Mauro Marini: vida e obra*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2011.
- MARINI, R. M. O ciclo do capital na economia dependente. In: FERREIRA, C.; OSORIO, J.; LUCE, M. (org.). *Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência*. São Paulo: Boitempo, 2012.
- MARX, K. *O capital: crítica da economia política*. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MAURIEL, A. P. Capitalismo dependente e assistência social no Brasil no século XXI. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 8., 2020, Vitória, ES. *Anais [...]*. Vitória, ES: UFES, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/einps/article/view/33197>. Acesso em: 09 mar. 2025.
- MOURA, C. *Sociologia do negro brasileiro*. São Paulo: Editora Ática, 1988.

- NETTO, J. P. Desigualdade, pobreza e Serviço Social. *Revista Em Pauta*, Rio de Janeiro, n. 19, 2007. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaempauta/article/view/190/213>. Acesso em: 09 mar. 2025.
- NETTO, J. P. *Ditadura e serviço social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.
- OLIVEIRA, F. Prefácio. In: RAICHELIS, Raquel (org.). *Esfera pública e conselhos de assistência social*. São Paulo: Cortez, 1998.
- PAIVA, B. A.; OURIQUES, N. D. Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais: quão distante está o horizonte? *Revista Katálysis*, v. 9, n. 2, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802006000200004/4006>. Acesso em: 09 mar. 2025.
- PAIVA, B. A.; ROCHA, M.; CARRARO, D. Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 13, n. 2, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/Zhg4jJ3YvPNFvqK5VRVcvBL/?lang=pt>. Acesso em: 09 mar. 2025.
- PASTORINI, A.; GALÍZIA, S. V. A redefinição do padrão de proteção social brasileiro. *Revista Praia Vermelha*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 14-15, p. 72-103, set. 2006.
- PASTORINI, A.; PEREIRA, T. D. Percursos acidentados da assistência social brasileira: marcas do passado nas ilusões do presente. In: PASTORINI, A.; ICASURIAGA, G. L.; DAL MORO, M. (org.). *Crise do capital e a regressão conservadora: impactos políticos, sociais e territoriais*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2023.
- PEREIRA, P. A. P. *A assistência social na perspectiva dos direitos*. Crítica aos padrões dominantes de proteção social aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.
- PRADO JÚNIOR, C. *A revolução brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- SALVADOR, E.; RIBEIRO, I. R. Dependência, ciclo do capital e limites do fundo público no Brasil. *Serviço Social & Sociedade*, v. 146, n. 3, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/YM4nFBvNCDRZFbKSxM9n6pr/>. Acesso em: 09 mar. 2025.
- SANTOS, J. S. *“Questão social”*: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.
- SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- SCHWARZ, R. *Ao vencedor as batatas*. 2. ed. São Paulo: Livrarias Duas Cidades, 1981.
- SITCOVSKY, M. Dez anos de governos do Partido dos Trabalhadores: pós-neoliberalismo, neodesenvolvimentismo, transferência de renda e hegemonia. *Revista Praia Vermelha*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/praiavermelha/article/view/9636>. Acesso em: 09 mar. 2025.
- SOARES, L. T. R. *O desastre social*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- SOUZA, C. L. S. A indissociabilidade entre racismo e superexploração da força de trabalho no capitalismo dependente. *Serviço Social & Sociedade*, v. 146, n. 1, p. 16-35, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/4XC6y7XCQj3L8RVFrSvGFGD/>. Acesso em: 09 mar. 2025.
- SPOSATI, A. A Assistência Social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI, A.; FALCÃO, M. C.; TEIXEIRA, S. M. F. (org.). *Os direitos dos desassistidos sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.
- SPOSATI, A. Assistência Social: de ação individual a direito social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 10, jul./dez. 2007.
- STEIN, R. H. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; SANTOS,

- S. M. M.; MIOTO, R. C. T. (org.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- TEIXEIRA, S. M. F. Assistência na previdência social – uma política marginal. In: SPOSATI, A.; FALCÃO, M. C.; TEIXEIRA, S. M. F. (org.). *Os direitos dos desassistidos sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.
- UGÁ, V. D. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 23, p. 55-62, nov. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/mmW4c4THp9XDfXjt9mxGSqM/>. Acesso em: 09 mar. 2025.
- VIEIRA, E. A. *Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1985.
- YAZBEK, M. C. *Classes subalternas e assistência social*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2016.
- YAZBEK, M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. *Serviço Social & Sociedade*, n. 110, p. 288–322, abr. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/X7pK7y7RFsC8wnxB36MDbyx>. Acesso em: 09 mar. 2025.