


## A materialização da política de assistência social: condições financeiras

*The materialisation of social welfare policy: financial conditions*

**Darana Carvalho de AZEVEDO\***

 <https://orcid.org/0000-0002-4229-2983>

**Resumo:** Este artigo visa analisar as condições objetivas de materialização da política de assistência social no Brasil, sob a perspectiva da gestão financeira dos recursos públicos sociais, no período de 2015 a 2021. A extensão temporal da análise parte do ano anterior da publicação do Novo Regime Fiscal, retratando os efeitos da nova política fiscal de acirramento dos gastos sociais. Para tanto, realiza levantamento dos dados orçamentários no sistema SIGA Brasil (que permite o acompanhamento da execução do orçamento da União), com correção dos valores a preços do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de dezembro de 2021. A pesquisa demonstra uma diminuição maior nos investimentos orçamentários destinados aos serviços socioassistenciais, o que compromete, até mesmo, a execução dos benefícios assistenciais.

**Palavras-chave:** Capitalismo financeiro. Direitos Sociais. Fundo Público. Assistência Social.

**Abstract:** This article analyses the objective conditions for the materialisation of social welfare policy in Brazil from the perspective of the financial management of social public resources for the period 2015 to 2021. The timeline begins the year before the publication of the Novo Regime Fiscal (New Fiscal Regime) and sets out the effects of the new fiscal policy of increasing social spending. A survey of budgetary data in the SIGA Brasil system (which allows monitoring of the implementation of the Union's budget) was performed, with values corrected according to the Extended Consumer Price Index (IPCA) of the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), December 2021. The research demonstrates a greater decrease in budgetary investments for social welfare services, which compromises even the payment of welfare benefits.

**Keywords:** Financial capitalism. Social rights. Public Fund. Social assistance.

*Submetido em: 22/4/2023. Revisto em: 18/6/2023. Aceito em: 18/7/2023.*

### INTRODUÇÃO

É a partir da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) que a assistência social surge como uma política pública, sendo um marco histórico e legal de ruptura com o assistencialismo. Se antes as intervenções existentes, para as diversas situações de vulnerabilidade social, eram de natureza filantrópica ou caritativa, com a Carta Cidadã, essa se torna objeto de intervenção pública.

---

\* Assistente Social. Doutoranda em Política Social pela Universidade Federal Fluminense. (UFF, Niterói, Brasil). R. Alexandre Moura, nº 8, São Domingos, Campus Gragoatá, Bloco E, Niterói, Rio de Janeiro, CEP. 24210-200. Bolsista CAPES. E-mail: daranaa@id.uff.br.



© A(s) Autora(s)/O(s) Autor(es). 2023 Acesso Aberto Esta obra está licenciada sob os termos da Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional ([https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)), que permite copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato, bem como adaptar, transformar e criar a partir deste material para qualquer fim, mesmo que comercial. O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença.

Sendo um dos tripés da Seguridade Social<sup>1</sup>, a assistência social compõe a rede de proteção social, sendo conferido a ela o estatuto de política pública, direito do cidadão e dever do Estado, de caráter não contributivo, operando serviços e benefícios sociais a todos que dela necessitarem.

Formalizada na Lei Orgânica da Assistência Social, Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Brasil, 1993), e organizada por meio do Sistema Único de Assistência Social (Suas), presente em todo o Brasil, a assistência social visa fornecer apoio aos indivíduos, às famílias e à comunidade no enfrentamento de suas dificuldades por meio de serviços, benefícios, programas e projetos, devendo, para tanto, garantir as seguranças de acolhida, renda (através de concessão de auxílios financeiro e de benefícios continuados), convívio ou vivência familiar, comunitária e social, desenvolvimento e autonomia (no que diz respeito à capacidade e habilidades para o exercício de seu protagonismo, liberdade, dignidade, maior grau de independência pessoal e qualidade) e, por fim, de apoio e auxílio por meio dos benefícios eventuais (Brasil, 2009).

Dessa forma, dever-se-ia configurar como uma possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação do seu protagonismo, alicerçadas pelo princípio da universalização, no entanto o que ocorre, na atualidade, é o comprometimento progressivo de um arcabouço financeiro que possa honrar com suas diretrizes e princípios.

O desmonte inicia com o esvaziamento do fundo público para a seguridade social justificado pelos ditames neoliberais de fortalecimento da sociedade capitalista regida sob a predominância financeira que crê e defende um arrefecimento dos gastos do Estado com as questões sociais, desestruturando o conceito original de financiamento da seguridade social e apresentando dificuldades para a política de assistência social no que pese a universalização, ampliação/manutenção dos serviços.

Essa é a razão pela qual o presente artigo objetiva realizar uma análise da gestão financeira dos recursos públicos sociais destinados à política da assistência social no Brasil, no período 2015-2021, tecendo os ensaios iniciais a respeito dos desafios encontrados para sua consolidação como uma política pública ancorada no reconhecimento dos direitos sociais e da cidadania.

Esta é, portanto, uma pesquisa de extrema relevância, não apenas por seu tempo oportuno, tendo em vista a atual conjuntura de acirramento fiscal, recaindo principalmente nas políticas sociais, mas, também, por ser uma discussão relativamente nova e latente no Serviço Social brasileiro, porém importante para o desvendamento da realidade à medida que expressa as condições objetivas e históricas de uma sociedade em uma determinada conjuntura, conseguinte, essencial para proposituras de enfrentamento da ordem posta.

Nesse sentido iniciamos apresentando as inferências do capitalismo sob predominância financeira no orçamento público, de forma a compreender o cenário em que se objetiva a política de assistência social. Posteriormente partimos para a análise de como isso se

---

<sup>1</sup> A seguridade social, representada nos artigos 194 e 195 da Constituição Federal, articula as políticas de seguro social através da previdência social, de caráter contributivo; da assistência social para todos que dela necessitarem sem a incumbência contributiva; e da saúde universal.

concretiza na disputa pelo fundo público brasileiro, identificando, mais precisamente, as conformações que vão repercutir na política de assistência social.

A análise é construída a partir de dados extraídos do orçamento público no Brasil, levantados no sistema SIGA Brasil<sup>2</sup>, no período de 2015 a 2021, contextualizando a variação na execução do orçamento público ao longo do período estudado, tendo em vista que esse lapso temporal reflete a passagem para um maior acirramento fiscal, sendo demarcado, no final do ano de 2016, pela Emenda Constitucional 95 (Brasil, 2016b), que institui um Novo Regime Fiscal.

Em sequência, a pesquisa prossegue com a extração dos dados referentes aos gastos tributários, filtrados por função orçamentária<sup>3</sup> *assistência social*, identificando os valores autorizado, pago, restos a pagar pago e percentual de execução orçamentária e a evolução dos recursos, da referida função, por serviços socioassistenciais e benefícios assistenciais, excluindo a rolagem da dívida.

Para esse fim, os valores são deflacionados, isto é, as despesas são atualizadas a preços do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de dezembro de 2021, refletindo assim, de forma apropriada, a inflação do período em estudo, eliminando os efeitos da variação de preços e da desvalorização da moeda.

## **O CAPITALISMO SOB PREDOMINÂNCIA FINANCEIRA E A DRENAGEM SISTEMÁTICA DE RECURSOS DA SOCIEDADE**

O início da acumulação financeira deu-se com os planos de previdência privados e a poupança salarial funcionando inicialmente como subprodutos da acumulação industrial. Já, nos anos 1980, no Estados Unidos, e nos anos 1990, em alguns países da Europa, ele ressurgiu, como forma de acumulação predominante do capitalismo.

A partir de então, é acompanhado pela expansão de mercados especializados de títulos e de novos produtos financeiros, permitindo aos investidores a possibilidade de adquirir e desfazer de seus ativos a qualquer momento, podendo ser estes: bônus do tesouro e outras formas de títulos da dívida pública, obrigações da empresa e ações.

Conforme explica Nakatani (2021), como base no Livro 3 O Capital de Marx, com o desenvolvimento do capital portador de juros, o dinheiro adquire um novo valor de uso, servindo ou funcionando como capital. Se antes o proprietário (aquele que produz) era portador do capital inicial D, agora ele toma emprestado (de um agente externo da produção, como mencionado acima) antes de começar o ciclo, tendo que devolver, ao fechar o ciclo, o capital que tomou emprestado acrescido de excedente, ou parte da mais-valia, como juros. Há, nesse caso, uma valoração que é distinta do lucro, é o juro que impulsiona o dinheiro, criando a falsa impressão que existe um processo de D - D' escamoteando todo o processo de produção anteriormente originário.

---

<sup>2</sup> O SIGA Brasil é um sistema de informações sobre orçamento federal, mantido pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle e pelo Prodasen, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 25 jul. 2023.

<sup>3</sup> Função orçamentária é uma forma institucional de agregação das despesas no orçamento das políticas públicas no Brasil.

A fim de atender aos seus objetivos, a mundialização financeira possui, como elementos constitutivos desses processos: a desregulamentação monetária e financeira; a descompartmentalização dos mercados financeiros nacionais e a desintermediação dos bancos, isto é, a abertura das operações de empréstimos para todo tipo de investidor institucional, permitindo às instituições financeiras não bancárias ter acesso ao mercado como prestadoras (Chesnais, 2005).

Esses elementos se interagem e se encadeiam de forma que a descompartmentalização externa dos mercados financeiros e monetários nacionais ao mercado mundializado se apoia na liberalização dos mercados de câmbio, na abertura do mercado de títulos públicos aos operadores estrangeiros e na abertura da Bolsa às empresas estrangeiras. Há, também uma descompartmentalização interna entre diferentes funções financeiras e tipos de mercado (de câmbio, de crédito, de ações e obrigações) que propicia a desintermediação (Chesnais, 2005).

Esse movimento se inicia com as medidas de liberalização e de desregulamentação de 1979-81, que abriram os sistemas financeiros nacionais para o exterior, propiciando que os países industrializados financiassem seus déficits orçamentários por meio de aplicação de bônus do Tesouro e outros compromissos da dívida sobre o mercado financeiro.

Com juros altíssimos e sob pressão política dos Estados Unidos, a dívida pública levou os países periféricos, ou os chamados países em desenvolvimento, a seguirem os ditames do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial compelindo-os às políticas ditas de ajuste estrutural, norteadas pelas receitas neoliberais: privatizações, abertura comercial e financeira, políticas de austeridade fiscal, etc. (Nakatani, 2021), sendo, portanto, fortemente dominados politicamente e economicamente pelos países capitalistas centrais.

Segundo Chesnais (2005), nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como nos países periféricos, a acumulação financeira é continuamente alimentada pela dívida pública, visto que a desoneração do capital e as rendas elevadas<sup>4</sup> (facilitadas pela mundialização financeira, pela impunidade da evasão e pela multiplicação dos paraísos fiscais) fazem com que esses países recorram ao financiamento por meio de empréstimos.

Com efeito, a dívida pública torna-se o pilar do poder das instituições que centralizam o capital portador de juros, gerando pressão fiscal sobre as rendas menores e com menor mobilidade, além de fomentar a austeridade orçamentária e forçar a contínua diminuição das despesas públicas, incentivando, com isso, as privatizações nos países em desenvolvimento, e, promovendo, também, o início do processo de desindustrialização.

Nesse caso, de acordo com Azevedo (2022):

[...] o mercado aparece como autorregulável, cabendo ao Estado, então, se redefinir para que em concorrência com outros Estados, possa oferecer as melhores condições para produção e acumulação capitalista. Mediante a esse ajuste, observa-se o desfinanciamento das políticas sociais (não somente por redução dos custos, mas com o intuito de imputar o acesso aos serviços sociais via mercado), o desemprego em massa, a informalidade e a superexploração. (Azevedo, 2022, p. 492).

---

<sup>4</sup> As rendas elevadas, ainda, beneficiam-se da redução de impostos e emprestam a taxas elevadas.

Sendo assim, os proprietários patrimoniais moldam-se de acordo com as tendências da Bolsa, movimentando-se em busca de maior atratividade para o mercado (Chesnais, 2005). Com efeito, esse processo provoca fortes impactos no mundo do trabalho: a liberalização do comércio e os investimentos diretos propicia a deslocalização da produção, implicando a criação de subcontratações internacionais que permitem explorar o trabalho conforme os preços de mercado de compra da força de trabalho e das taxas de rendimento permitidas pela ausência de regulamentação do trabalho (sindicalização e proteção social). Consequentemente essa nova forma de rentabilidade gera pressão sobre os salários, tanto no que diz respeito à produtividade e à flexibilidade do trabalho, como nas formas de determinação dos salários.

No que diz respeito ao Brasil, essa desregulamentação se apresenta de forma mais perversa e acrítica. Como diz Florestan Fernandes (2008), a sociedade brasileira é uma sociedade dependente, característica que vem desde a colonização, como o próprio autor diz: somos uma sociedade “[...] especializada no consumo das invenções culturais das sociedades que nos subordinam.” (Fernandes, 2008, p. 156).

A atratividade dos capitais, no Brasil, ocorre por meio de juros altos e ações que forneçam garantias de que teria como arcar com as dívidas, adotando, para isso, um sistema fiscal que prima pelo aumento da carga tributária aliada ao instituto de superávit fiscal primário, garantindo, com isso, que parte substancial do aumento da arrecadação seja direcionada aos credores do Estado (Bin, 2010).

Consequentemente, o desenvolvimento das capacidades produtivas e a distribuição mais equitativa ficam difíceis de serem realizáveis, esbarrando-se num limite estrutural. Há nesse sentido, uma concentração de renda em detrimento do trabalho, consequentemente, uma ampliação das desigualdades sociais, ocasionando recessões.

Bruno e Caffé (2017) explicam ainda que, no Brasil, o padrão de financeirização de caráter usuário e patrimonial (isto é, endividamento público e, recentemente, privado assume um caráter endógeno, visto que as autoridades monetárias têm controle somente sobre taxas básicas de juros – variável exógena – representadas pela Selic) torna a dívida pública um instrumento essencial para o processo de acumulação financeira, com efeito faz da política fiscal mero instrumento de transferência de recursos por meio do Estado.

Tais ações são materializadas pelo fundo público, ele vai propiciar as condições de rotação e valorização do capital, além de assegurar a subsunção do trabalho mesmo sob condições precárias. De acordo com Behring (2016), o fundo público: serve de fonte para realização do investimento capitalista, por meio de subsídios, redução ou até mesmo desonerações tributárias e, por incentivos fiscais; é fonte de reprodução da força de trabalho, por meio de salários indireto, diminuindo os custos ao capitalista; exerce investimento em áreas estratégicas para o desenvolvimento capitalista, tais como infraestrutura, transporte, investigação e pesquisa com recursos do orçamento; transfere recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, especialmente para os rentistas.

Para isso,

O Estado se apropria pela tributação de parte muito significativa do trabalho excedente, da mais-valia socialmente produzida, que se transformou em juros, lucros

e renda da terra, e de parte do trabalho necessário, na forma dos salários, para sua particular intervenção no momento presente (Behring, 2021, p. 118).

Sendo assim, de acordo com Oliveira (1998), no capitalismo contemporâneo “[...] a formação da taxa de lucro passa pelo fundo público, o que o torna um componente estrutural insubstituível” (Oliveira, 1998, p. 21).

Entretanto é importante salientar que o fundo público exerce um papel relevante na manutenção do capitalismo, mas também cumpre papel na manutenção do contrato social à medida que os recursos públicos são financiadores de políticas anticíclicas nos momentos de retração da atividade econômica, nesse cenário as políticas sociais estão relacionadas com a reprodução do capital, como estratégia de expansão do mercado de consumo, ou como forma no próprio financiamento da reprodução da força de trabalho.

Nesse sentido, o orçamento público não é somente um instrumento de planejamento como se fosse exclusivamente uma peça técnica, mas, como aponta Oliveira (2009), é, em sua essência, um instrumento político, onde se reflete a correlação de forças sociais e políticas, delimitando em que classe ou fração de classe recai maior ou menor ônus da tributação, assim como as que mais se beneficiam dos seus gastos.

Com efeito, como bem aponta Oliveira (1998), o fundo público sofre pressões inerentes à tensão desigual por sua repartição, estando de um lado os interesses da classe trabalhadora, que almeja verba pública para atendimento de suas necessidades, por meio de políticas públicas e, de outro lado, os interesses da classe dominante ou frações dessa.

Dando continuidade a essa discussão, seguimos com a análise das despesas públicas na política de assistência social, observando os dados referentes à direção e à relevância dos gastos orçamentários nesta disputa, revelando, sobre esse prisma, as nuances da concretização da política de assistência social, em tempos de capitalismo financeiro.

## **A MATERIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DA EVOLUÇÃO DOS GASTOS NO PERÍODO DE 2015 A 2021**

A política de assistência social, prevista para ser financiada com recursos do orçamento da seguridade federal, artigo 195 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), foi, ao longo dos anos, recebendo extensivos *golpes* no montante a ela destinado: com o ajuste fiscal em curso desde 1993, são criados instrumentos de desvinculações para retirar recursos das fontes tributárias, antes exclusivas da Seguridade Social, iniciando em 1993, com o Fundo Social de Emergência, que foi alterado, em 1996, para Fundo de Estabilização Fiscal, sendo estabelecido, no ano 2000, como Desvinculação de Receitas da União (DRU). Desde então, esses ajustes vêm recebendo sucessivas prorrogações, em destaque se encontra a Emenda Constitucional (EC) 93 (Brasil, 2016a), aprovada em setembro de 2016, que, além de prorrogar a vigência da DRU até 2023, também ampliou de 20% para 30% o percentual das receitas dos tributos que podem ser desvinculados da Seguridade Social.

Mais recentemente, a EC 95, aprovada em dezembro 2016, institui o “Novo Regime Fiscal”, estabelecendo um limite para as despesas primárias para os próximos 20 anos, sendo o montante do orçamento correspondente ao orçamento do ano anterior corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de

Geografia e Estatística (IBGE). Além dessas medidas, houve a abolição da regra constitucional de vinculação orçamentária de aplicações mínimas da saúde e educação. Segundo Salvador (2020):

[Esse ajuste fiscal] inviabiliza a vinculação dos recursos para as políticas sociais nos moldes desenhado na CF de 1988, ao congelar as chamadas despesas primárias do governo (exceto as despesas financeiras com o pagamento de juros da dívida) por vinte anos, limitando-se a correção pela inflação (Salvador, 2020, p. 377).

Sobre as consequências da EC 95, Paiva *et al.* (2016) apontam para uma perda de R\$ 6 bilhões nos recursos orçamentários que deveriam ser destinados à Política de Assistência Social, o que equivale a uma redução de 8% no orçamento, chegando a 54% em 2036, totalizando em R\$ 868 bilhões a menos para os recursos dessa política.

Analisando a variação na execução orçamentária dos anos 2015 e 2021 (Tabela 1), observamos uma redução em quase todas as políticas sociais, especialmente na política de assistência social, cerca de 4% a menos em relação ao ano de 2015.

Em contraposição, constatamos uma variação positiva de 1,92% dos encargos da dívida pública, significativa se levarmos em consideração o montante do valor correspondente dos encargos especiais, que é cerca de R\$ 1,14 trilhão<sup>5</sup>.

**Tabela 1** – Valores da execução orçamentária, por função, de 2015 a 2021, com percentual de variação 2015-2021. Valores constantes em R\$ bilhões, em preço de dezembro/2021, deflacionado pelo IPCA/IBGE (1), (2) e (3)

FUNÇÃO	ANO							VARIÇÃO
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
01 - LEGISLATIVA	10,69	9,93	9,22	9,09	8,96	8,49	8,33	-22,14%
02 - JUDICIÁRIA	46,00	44,98	43,55	44,81	44,71	42,39	40,77	-11,39%
03 - ESSENCIAL À JUSTIÇA	9,48	9,29	9,34	9,09	9,15	9,22	8,95	-5,58%
04 - ADMINISTRAÇÃO	34,32	32,43	34,10	35,97	32,96	30,56	29,23	-14,81%
05 - DEFESA NACIONAL	59,78	88,73	86,85	90,39	101,36	93,83	92,08	54,03%
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	13,40	13,21	13,01	12,72	13,92	14,35	14,13	5,45%
07 - RELAÇÕES EXTERIORES	4,76	3,86	3,85	4,01	4,00	4,41	4,29	-9,79%
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	108,42	110,93	109,34	108,83	114,64	95,53	104,07	-4,02%
09 - PREVIDÊNCIA SOCIAL	809,77	825,75	836,27	822,97	869,15	875,66	884,31	9,20%
10 - SAÚDE	151,07	148,09	139,89	150,15	150,54	139,94	151,16	0,06%
11 - TRABALHO	100,85	98,03	91,58	89,96	89,36	88,74	73,89	-26,73%
12 - EDUCAÇÃO	147,79	148,60	142,59	128,85	125,57	116,10	120,43	-18,51%
13 - CULTURA	2,67	2,82	2,44	2,37	1,82	1,79	1,35	-49,30%
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	1,76	3,30	2,62	1,64	1,63	1,67	1,31	-25,73%
15 - URBANISMO	5,45	6,19	4,82	5,02	5,27	6,70	5,84	7,17%
16 - HABITAÇÃO	0,12	0,15	0,06	0,07	0,08	0,06	0,03	-78,57%
17 - SANEAMENTO	1,83	2,42	1,81	1,22	1,39	1,63	0,73	-59,87%
18 - GESTÃO AMBIENTAL	8,06	7,23	5,71	5,54	5,15	5,36	4,10	-49,19%
19 - CIÊNCIA E TECNOLOGIA	12,48	11,62	9,26	9,08	8,85	7,59	6,16	-50,64%
20 - AGRICULTURA	45,75	31,99	26,38	25,95	23,39	19,97	23,37	-48,92%
21 - ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	4,12	4,46	3,11	2,99	2,78	2,02	1,70	-58,89%
22 - INDÚSTRIA	3,23	3,11	2,89	2,65	2,33	2,05	1,92	-40,62%
23 - COMÉRCIO E SERVIÇOS	4,24	4,33	3,39	3,95	2,85	3,69	2,49	-41,21%
24 - COMUNICAÇÕES	2,03	2,04	1,60	1,59	1,68	2,00	2,59	27,33%
25 - ENERGIA	2,82	2,62	2,52	2,42	2,98	1,96	2,04	-27,71%
26 - TRANSPORTE	25,28	24,48	19,32	19,61	14,67	12,73	11,36	-55,06%
27 - DESPORTO E LAZER	3,03	2,59	1,07	1,14	1,06	1,03	0,68	-77,68%
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	1.120,23	1.113,50	1.075,41	1.213,29	1.178,24	1.179,05	1.141,80	1,92%
99 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
TOTAL	2.739,45	2.756,68	2.682,00	2.805,38	2.818,52	2.768,53	2.739,09	-0,01%

Fonte: Siga Brasil. Elaboração própria.

(1) Execução compreendendo valor pago e restos a pagar pago.

(2) Exclui o refinanciamento dos títulos da dívida pública.

<sup>5</sup> Em valor atualizado pelo IPCA/IBGE a preços de dezembro de 2021, excluída rolagem da dívida e o orçamento extraordinário para enfrentamento da pandemia da COVID-19.

(3) Nos anos 2020 e 2021, foram excluídos os valores pagos e restos a pagar pagos referentes ao orçamento extraordinário da COVID-19.

Dessa forma, os dados confirmam o que já havia sido apontado no decorrer deste artigo: comparando o ano 2015, anterior à EC 95, e o ano 2021, verificamos os efeitos da austeridade fiscal, presente na maioria dos gastos públicos, além da expressiva transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro.

No que tange à política de assistência social, a redução aponta, por si só, uma queda em sua capacidade financeira, demonstrando um óbvio direcionamento de não expansão dos serviços e benefícios sociais. Mas inquirimos, ainda: qual é o direcionamento dos gastos com a Assistência Social? Qual é a sua capacidade de execução?

Ao analisarmos a destinação dos gastos na função assistência social, observamos que essa perda é refletida com mais intensidade no montante dos serviços socioassistenciais (Tabela 2). Comparando o ano de 2021 com o ano de 2015, houve um decréscimo de 47,07% na execução do orçamento destinado às ações referentes aos serviços e à estruturação de proteção social básica, de proteção social especial e de apoio à organização, à gestão e à vigilância no território, no âmbito do Suas.

**Tabela 2** – Evolução dos recursos da função assistência social por Serviços de Proteção Básica, Serviços de Proteção Social Especial – Média Complexidade, Serviços de Proteção Social Especial – Alta Complexidade, Estruturação da Rede de Serviços, Apoio à organização, à gestão e à vigilância social no território, Ações de Proteção Social Básica, Ações de Proteção Social Especial – 2015 a 2021 (1)

Valores constantes em R\$ Milhões, em preço de dezembro/2021, deflacionado pelo IPCA/IBGE

SERVIÇOS	ANOS						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Serviços de Proteção Social Básica	1.882,95	2.125,59	2.218,62	1.268,91	32,43	0,00	0,00
Serviços de Proteção Social Especial – Média Complexidade	531,54	642,57	748,85	380,45	3,42	0,00	0,00
Serviços de Proteção Social Especial – Alta Complexidade	288,93	379,85	388,43	243,21	2,39	0,00	0,00
Estruturação da rede de serviços	138,08	123,96	94,49	256,66	263,58	430,33	402,23
Apoio à organização, à gestão e à vigilância social	136,42	238,18	270,82	118,60	159,78	15,17	61,36
Ações de Proteção Social Básica	0,00	0,00	0,00	0,00	2.160,06	1.028,17	742,11
Ações de Proteção Social Especial	0,00	0,00	0,00	0,00	760,62	533,28	370,39
<b>TOTAL</b>	<b>2.977,91</b>	<b>3.510,15</b>	<b>3.721,21</b>	<b>2.267,84</b>	<b>3.382,29</b>	<b>2.006,94</b>	<b>1.576,09</b>

Fonte: Siga Brasil. Elaboração própria.

(1) Exclui o refinanciamento dos títulos da dívida pública

Do orçamento executado, isto é, pago e restos a pagar pagos, na função Assistência Social, no ano de 2021, as ações supracitadas referentes aos serviços socioassistenciais correspondiam apenas a 0,88% em comparação às demais ações da assistência social, ao passo que os



benefícios assistenciais, em 2021, ocuparam 97,79% dos valores executados na função da assistência social em comparação as demais ações, não sendo o mais alto dos anos pesquisados. Em 2020, ele chegou a 98,56%.

Tais dados não apenas confirmam os benefícios sociais como estratégias preferíveis adotadas pelos governos em detrimento de ações de prevenção, promoção e de inclusão destinados à garantia da cidadania, como também apontam que, à medida que decrescem os recursos destinados aos serviços socioassistenciais, mais comprometida se torna a capacidade de materialização da política de assistência social, tendo em vista que, para a viabilidade dos benefícios, são necessárias condições objetivas para sua operacionalização, uma vez que o processo para sua concessão perpassa pelo acolhimento realizado pelas equipes técnicas das unidades de atendimento dessa política, sendo, portanto, necessária a existência de unidades de atendimento que deem conta de toda cobertura territorial, assim como recursos materiais e humanos imprescindíveis para sua execução.

Dessa forma, os dados comprovam não somente, a destinação dos seus gastos, em sua maioria, versada em critérios restritivos e seletivos de renda, em detrimento de serviços que deveriam primar por princípios universalizantes mediante à operacionalização de serviços socioassistenciais integrados às demais políticas públicas em prol da justiça social, do direito e da cidadania, como, também, revelam o sucateamento dos serviços necessários à sua implementação, dificultando, com isso, o acesso a tais programas e benefícios, assim como sua viabilidade.

Corroborando a análise em questão, ao observamos o quanto foi autorizado e o quanto foi executado (pago e restos a pagar pago) nos anos 2015 a 2021 (Tabela 3), agora inclusos, nos anos 2020 e 2021, o crédito extraordinário destinado ao combate da COVID-19, verificamos, nesses anos, uma dificuldade de execução, o que pode ser consequência do aviltamento dos recursos necessários para sua operacionalização, como já dissemos.

Isto é, a diminuição dos recursos orçamentários, da função assistência social, recaindo principalmente nos serviços socioassistenciais, assinalam para uma materialização da política de assistência social comprometida em pelo menos dois sentidos: primeiro, ainda que haja oferta de benefícios sociais, o acesso a esses se torna prejudicado devido à carência e ao sucateamento dos serviços que os operacionalizam, segundo, há um rebaixamento da dimensão e do significado dos direitos sociais, à medida que princípios, diretrizes e seguranças afiançadas pela política de assistência social, no campo da intervenção dos serviços sociais, são aviltados.

**Tabela 3** – Valores autorizado, pago, restos a pagar (RP) pago e percentual de execução orçamentária, da função assistência social, nos anos 2015 a 2021 (1)

Valores constantes em R\$ Bilhões, em preço de dezembro/2021, deflacionado pelo IPCA/IBGE

ANOS	AUTORIZADO	PAGO	RP PAGO	EXECUÇÃO
2015	112,38	104,30	4,12	96,48%
2016	120,68	116,93	5,84	101,73%
2017	128,57	125,26	3,36	100,04%
2018	133,77	129,48	2,30	98,52%
2019	144,93	139,96	4,07	99,38%
2020	698,20	617,96	4,12	89,10%
2021	262,81	239,08	7,32	93,76%

Fonte: Siga Brasil. Elaboração própria.

(1) Exclui o refinanciamento dos títulos da dívida pública.

Observa-se também uma aparente suplementação financeira ocorrida nos anos de 2016 e 2017 (Tabela 3), destaca-se, nesse contexto, o aumento na despesa do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que variou, em 2016, 6% em relação ao ano anterior (Tabela 4). Importante ressaltar que, como ele é vinculado ao salário-mínimo, sofre os impactos dos reajustes. Em termos de esclarecimento, o ano de 2016 foi o de maior reajuste salarial desde 2012.

Para além disso, ele tem mantido uma crescente execução, visto que o teto preconizado pela EC 95 não pode atingir as despesas obrigatórias, como é o caso da previdência e do BPC, e, como já mencionado anteriormente, ele é vinculado ao salário-mínimo, sendo, no caso, a principal razão do aumento dos gastos nestes últimos anos, visto que o número de beneficiários, em 2021, era praticamente o mesmo de 2019, sendo 4.679.218 pessoas em julho de 2021 e 4.617.589 no mesmo período, em 2019<sup>6</sup>.

Não é por outro motivo que o referido benefício foi alvo de sucessivas inclusões e exclusões em seu texto jurídico nos anos de 2020 e 2021, com o intuito de diminuição dos gastos.

Por outro lado, observamos o impacto da austeridade fiscal nos demais benefícios sociais (Tabela 4) demonstrando a dependência aos vieses financeiros de uma política sob os alicerces neoliberais. Ou seja, apesar de haver uma institucionalização jurídica-legal e político-administrativa de consolidação da assistência social como política pública de Estado, ainda se faz necessário um movimento de construção de uma nova hegemonia político-cultural de afirmação do paradigma do direito, para que não haja um superdimensionamento da política de assistência social como campo de proteção social consolidado em processos de focalização do Estado nos segmentos mais pauperizados.

**Tabela 4** – Evolução dos recursos da função assistência social por Benefício emergencial de manutenção do emprego, Auxílio Emergencial, Outros Benefícios Monetários, Benefício de Prestação Continuada (BPC) mais Renda Mensal Vitalícia (RMV), Bolsa Família, e bolsa para famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho (1) (2)

Valores constantes em R\$ Milhões, em preço de dez./2021 deflacionado pelo IPCA/IBGE

BENEFÍCIOS	ANOS						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Benefício emergencial de manut. do emprego	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	38.533,11	8.485,48
Auxílio Emergencial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	336.983,75	66.676,75
Outros Benefícios Monetários	1,16	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00	319,35
BPC + RMV	62.774,05	66.538,45	67.627,69	67.349,51	70.167,58	70.608,80	72.615,00
Bolsa Família	39.819,97	37.508,51	35.561,39	36.670,09	38.973,54	21.718,83	27.831,94
PETI	7,23	3,99	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	102.602,42	104.050,97	103.189,10	104.019,59	109.141,12	467.844,47	175.928,52

Fonte: SIGA Brasil. Elaboração própria.

(1) Exclui o refinanciamento dos títulos da dívida pública.

<sup>6</sup> Dado extraído da ferramenta Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único (Cecad). Disponível em: [https://cecad.cidadania.gov.br/agregado/resumovariavel\\_3a.php?cabeca=140&id\[\]=34&id\[\]=135](https://cecad.cidadania.gov.br/agregado/resumovariavel_3a.php?cabeca=140&id[]=34&id[]=135). Acesso em: 6 maio 2021.

(2) A bolsa para famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho é apresentado, na tabela, como Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti).

Concernente à diminuição dos benefícios sociais, constatamos o decréscimo dos recursos para o Programa Bolsa Família, nos anos 2016 a 2019, em relação ao ano 2015 (Tabela 4)<sup>7</sup>. Outro exemplo é o caso do benefício para famílias com crianças e adolescentes identificados em situações de trabalho, que apresentam um desfinanciamento a partir de 2017.

Para além da diminuição dos recursos em relação ao ano de 2015, pode ser observada, ainda, nos anos subseqüentes, uma inconstância refletida pela oscilação dos valores repassados (ora crescente, ora decrescente se comparado ao exercício anterior), no que diz respeito tanto aos serviços socioassistenciais, quanto aos benefícios sociais, causando uma fragilidade para sua prestação e garantia.

É importante observar que a materialização da política de assistência social perpassada tanto pela diminuição, quanto pela oscilação na destinação desses benefícios sociais deixam aparente o quanto essa política tem servido de instrumento compensatório à intensificação da exploração e do estímulo para a rotação do capital quando necessário, à medida que os benefícios de transferência monetária servem, também, como um importante impulso para o consumo.

Por outro lado, a oscilação nos valores executados pelos benefícios, programas e serviços sociais também refletem a disputa de poder em relação à repartição do fundo público, mostrando-nos, apesar de tudo, um campo de possibilidades para ampliação da política de assistência social.

Apesar da inconteste crítica sobre o papel proeminente dos benefícios de transferências monetária na materialização da política de assistência social, é importante refletir que, diante da atual conjuntura socioeconômica do país e do direcionamento ideológico capitalista sob específicas “regras” de acumulação em tempos de capitalismo financeiro mundializado e, mais ainda, mediante o expressivo ataque ao sistema de proteção social, ao fraco financiamento dos seus serviços, a população vê-se, cada vez mais, necessitada desses benefícios.

Em que pese ou não, a busca por justiça social em prol dos direitos sociais e da universalização das políticas, hodierno, esses benefícios “compensatórios” se tornam uma questão de vida em meio à expressiva desigualdade social e aviltamento dos direitos por meio decisões que desprivilegiam os serviços e as demais políticas públicas e que focalizam e privatizam os serviços públicos.

Diante de tal quadro, não nos podemos furtar de reforçar a crítica quanto à garantia dos direitos socioassistenciais, que não se restringem à renda, essa é indissociável das seguranças garantidas no campo de intervenção dos serviços socioassistenciais.

---

<sup>7</sup> No que diz respeito aos anos 2020 e 2021, em relação ao ano 2015, não podemos confirmar que, de fato, ocorreu uma redução financeira para o programa e até mesmo do número de beneficiários, tendo em vista a migração de alguns beneficiários do programa Bolsa-Família para o auxílio emergencial, em razão da pandemia do COVID-19. A impossibilidade de apreciação separada desses recursos prejudica a análise desse dado.

Estabelecidas as ponderações acima, podemos concluir que a política de assistência social se tem materializado no período estudado, rendida à minimização dos direitos sociais, com estratégias conservadoras que superdimensionam a assistência social como campo de proteção social voltado para os mais pauperizados. Ao mesmo tempo, ainda que reverbere a favor de benefícios sociais garantidos sob patamares mínimos e focais, como sinalizamos, esses se mostram submetidos a condições de recursos e encarcerados à falta de garantia de capacidade operacional necessária à sua efetivação.

## CONCLUSÃO

No Brasil, a dívida pública é um instrumento essencial para o processo de acumulação financeira, sendo assim, para sua realização, o Estado converte-se num operador do capital financeiro em prejuízo das demandas sociais, visto que opera sob as bases de uma drenagem sistemática de recursos da sociedade.

Juntamente com a superexploração, composta não somente por arrocho salarial, mas, também, pela contínua minimização das políticas sociais tão importantes para a reprodução social, traz, ainda, impactos diretos aos direitos sociais outrora conquistados, o que se observa é o aviltamento desses direitos e uma recondução para ações que visam medidas compensatórias, isto é, vivenciamos privilegiamento de certas dimensões assistenciais, principalmente de transferências monetárias, em detrimento dos demais serviços sociais que, por sua vez, são essenciais até mesmo para a garantia de objetivação desses benefícios. Além do mais, as seguranças afiançadas por essa política, no intuito de compor o rol de proteções sociais que versam em prol da cidadania, somente são realizáveis por meio da oferta desses serviços, programas e projetos sociais.

Sendo assim, apesar dos avanços que podem ser reconhecidos pelas legislações que foram promulgadas posteriormente; pela existência de inúmeras unidades de serviços que foram implementadas desde sua constituição; pela definição das seguranças sociais a serem garantidas por esta política, a atual conjuntura de capitalismo sob predominância financeira, pautada no direcionamento neoliberal impondo ajustes fiscais que primam para uma redução do papel do Estado para as questões sociais, impuseram desafios para a consolidação de uma política pública ancorada no reconhecimento dos direitos sociais, como outrora previsto na Constituição Cidadã.

Analisando a repartição perversa do fundo público que privilegia a diminuição dos gastos sociais, o pífio financiamento dos serviços de proteção social e a focalização dos benefícios aos mais pobres, relegando aos demais uma autossuficiência inexistente e impossível de se alcançar nas atuais circunstâncias, somos conduzidos à bárbara conclusão de que a política de assistência se tem materializado, nesse período, mais fortemente, submetida à manutenção do capitalismo, rebaixando a dimensão dos direitos sociais e colocando em xeque a capacidade de manutenção e de expansão outrora conquistada.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, D. Vamos, sim, falar da fome! **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 25, n. 3, p. 488-494, set./dez. 2022.

BEHRING, E. Fundo Público: um debate estratégico e necessário. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL (ENPESS), 15., 2016, Ribeirão Preto. **Anais [...]**. Ribeirão Preto: Abepss, 2016.

BEHRING, E. **Fundo público, valor e política social**. São Paulo: Cortez, 2021.

BIN, D. **A superestrutura da dívida**: financeirização, classes e democracia no Brasil neoliberal. São Paulo: Alameda, 2010.

BRASIL. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF: Presidência da República, [1993]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm). Acesso em: 5 fev. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 fev. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília (DF), 2016a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm). Acesso em: 5 fev. 2022.

BRASIL. **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. Brasília (DF), 2016b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 5 fev. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília (DF): MDS, [2009]. Disponível em: [www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf). Acesso em: 5 fev. 2022.

BRUNO, M; CAFFE, R. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, Número Especial, p. 1025-1062, dez. 2017.

CHESNAIS, F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. *In*: CHESNAIS, François (org.). **A finança mundializada**. São Paulo, SP: Boitempo, 2005. (p. 35-68).

FERNANDES, F. **Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento**. São Paulo: Global, 2008.

NAKATANI, P. As formas concretas e derivadas do capital portador de juros. *In*: MELLO, Gustavo; NAKATANI, Paulo (org.). **Introdução à crítica da financeirização**: Marx e o moderno sistema de crédito. São Paulo: Expressão Popular, 2021. p. 105-125.

OLIVEIRA, F. **Os direitos do Antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, F. **Economia política das finanças públicas no Brasil**: um guia de leitura. São Paulo: Hucitec, 2009.

PAIVA, Andrea *et al.* **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Brasília (DF): IPEA, set. 2016. (Nota técnica, n. 27).

SALVADOR, E. Fundo público e conflito distributivo em tempos de ajuste fiscal no Brasil. *In*: POCHMANN, M. CASTRO, J. (org.). **Brasil**: estado social contra a barbárie. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020. p. 367-388.

### Agradecimentos

Ao Dr. Evilasio Salvador pela generosidade em orientar a construção metodológica deste artigo, assim como nas bases de cálculo dos valores analisados. Gratidão aos companheiros de jornada pelas excelentes discussões travadas junto ao Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Fundo Público, Orçamento, Hegemonia e Política Social sob liderança do professor Dr. Evilasio Salvador, e à professora Dra. Mônica Senna, juntamente com os demais professores do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade Federal Fluminense, que são responsáveis pela minha construção acadêmica, incentivo e orientação.

---

### Darana Carvalho de AZEVEDO

Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense (2004). Mestre em Política Social pela Universidade Federal Fluminense (2011). Doutoranda pela Universidade Federal Fluminense. Assistente Social efetiva na Prefeitura Municipal de Macaé (RJ). Membro do núcleo de pesquisa Fundo Público, Orçamento, Hegemonia e Política Social (FOHPS) e do núcleo de pesquisa (Re)configuração da Política de Assistência Social Brasileira na Cena Contemporânea.

---