



9º Encontro Internacional de Política Social
16º Encontro Nacional de Política Social
Tema: A Política Social na Crise Sanitária revelando Outras Crises
Vitória (ES, Brasil), 13 a 15 de junho de 2023

Eixo: Análise, avaliação e financiamento das políticas públicas

Programas de Transferência de Renda: Capital Portador de Juros no Comando da Assistência Social

Tâmara Feitosa Oliveira¹
Osmar Gomes de Alencar Júnior²

Resumo: O artigo analisa a performance da assistência social a partir do financiamento desta política nos anos pós governo do Partido dos Trabalhadores comparando-a com as outras que compõe a Seguridade Social. Para tanto, realizou-se revisão de literatura das categorias Seguridade Social, Financiamento da Assistência Social e recorreu-se ao portal SigaBrasil, gráficos produzidos pelas autoras Boschetti e Teixeira (2019), além de relatórios do governo federal. Concluiu-se que a tendência dos governos neodesenvolvimentista de centralidade da assistência social na seguridade social permanece entre os anos 2018 a 2022, mas focalizada nos programas de transferência de renda. Além disso, a prevalência destes programas foi considerada uma evidência do processo de financeirização dessa política social.

Palavras-chave: Seguridade Social. Assistência Social. Programas de Transferência de Renda. Financeirização.

Income Transfer Programs: Interest-Bearing Capital in Command of Social Welfare.

Abstract: The article analyzes the performance of social assistance from the financing of this policy in the years after the Workers' Party government, comparing it with the others that make up Social Security. To this end, a literature review of the Social Security and Social Assistance Financing categories was carried out, using the SigaBrasil portal, graphics produced by the authors Boschetti and Teixeira (2019), as well as reports from the federal government. It was concluded that the trend of neo-developmental governments of centrality of social assistance in social security remains between the years 2018 to 2022, but focused on income transfer programs. Furthermore, the prevalence of these programs was considered evidence of the financialization process of this social policy.

Keywords: Security Social. Social assistance. Income Transfer Programs. Financialization.

1. INTRODUÇÃO

Em 2022 as eleições presidenciais foram disputadas por Jair Messias Bolsonaro (União Brasil) e Luís Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores), sendo este eleito para terceiro mandato que irá de 2023 a 2026. Ainda em fevereiro de 2023, foi

¹ Assistente Social da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas (SEMCASPI). Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas na Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: tamarafeitosaooliveira@gmail.com.

² Professor do Departamento de Economia da Universidade do Delta do Parnaíba (UFDPAR). Doutor em Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). E-mail: jrosmar@edu.ufpi.br.

anunciado na mídia e em sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social, Família e Combate à Fome o repasse do governo federal de parcela de cofinanciamento da Assistência Social para estados e município a seguinte notícia: “Governo Federal destina primeira parcela de R\$170 milhões para políticas sociais de estados e municípios.”.

A referida matéria afirma que é o dobro destinado pela gestão anterior aos entes federativos. E que a atual gestão tentará recompor o orçamento da Assistência Social, o qual, bem como outras políticas sociais, tem tido sucessivos cortes.

De acordo com o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, órgão que aprecia e aprova as propostas orçamentárias apresentadas pela Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS para a Política de Assistência Social (PAS), o *déficit* em 2017 foi de 21,76%, em 2018 de 37,52%; em 2019 de 29,16%; em 2020 de 35,37%; em 2021 de 27,80% e no ano de 2022, a redução chegou a 60% e em proposta orçamentária para 2023 alcançou aproximadamente 96% nas despesas discricionárias, essas dizem respeito à operacionalização dos serviços, não contemplando o pagamento de benefícios.

A Assistência Social somente na Constituição Federal de 1988 foi reconhecida como direito social e política social que compõe a Seguridade Social, juntamente com Previdência Social e Saúde. A década de 1990 foi marcada por retrocessos, tensões e alguns avanços tímidos como a regulamentação por meio da Lei Orgânica da Assistência Social - Loas, Lei nº8.742/1993.

No entanto, essa política pública assume destaque nos anos 2000, em especial nos anos dos governos do Partido dos Trabalhadores, com instituição da Política Nacional de Assistência Social em 2004 e criação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS em 2005. A expansão da PAS as durante o governo Lula é consenso entre os estudiosos dessa política pública, frente aos dados que demonstram esse crescimento. Essa prioridade de acordo com Castelo (2010) é também estratégia neodesenvolvimentista para desenvolvimento econômico.

O período denominado neodesenvolvimentista no Brasil teve seu declínio com golpe parlamentar que levou Michel Temer a assumir a presidência entre os anos 2016 e 2018. O ano de 2016 também ficou marcado pela aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95, essa congela por vinte anos as despesas públicas primárias -

gastos sociais no país, instituindo um Novo Regime Fiscal. O que impactou diretamente as políticas sociais e, portanto, a classe trabalhadora.

Seguindo o mesmo caminho da ortodoxia neoliberal de Temer, a gestão presidencial seguinte de Jair Bolsonaro pode ser classificada como ultraneoliberal. Essa denominação utilizada por autores como Freire e Cortes (2020) caracteriza-se por tratar o neoliberalismo do século XXI, buscando evidenciar a perversidade, o neoliberalismo em fase agressiva, não só do Estado Mínimo, mas, tendo também no “outro lado da moeda o ultraconservadorismo”.

Diante da expansão da PAS nos anos dos governos do PT, questiona-se: qual a performance da assistência social durante o governo de Temer e governo Jair Bolsonaro, a partir dos “gastos” com a assistência social que compõe a seguridade social? Ela continuou se expandindo e assumindo centralidade na Seguridade Social mesmo em um governo que não é neodesenvolvimentista?

Desse modo, o presente artigo objetiva analisar a performance da assistência social a partir dos gastos realizados pelo Governo Federal comparando com gastos das outras políticas que compõe a Seguridade Social nos anos pós governo do Partido dos Trabalhadores. Para tanto, realizou-se revisão de literatura sobre Seguridade Social e Financiamento da Assistência Social. Em relação aos dados recorreu-se ao foram sítio SigaBrasil do governo federal e gráficos produzidos pelas autoras Boschetti e Teixeira (2019), além de relatórios do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Ministério da Cidadania (MC).

O artigo encontra-se estruturado em cinco tópicos, sendo o primeiro esta introdução, em seguida no tópico intitulado “Centralidade da assistência social na seguridade social” analisou-se a relação da Assistência Social com a Seguridade Social a partir do comparativo dos gastos com Saúde e Previdência Social. No terceiro tópico debruçou-se sobre o financiamento da Assistência Social, como ele ocorre e qual tem sido o direcionamento dos gastos com essa política. No tópico seguinte o foco foram os programas de transferência de renda. Por fim nas considerações finais, foram apresentadas tendências da assistência social nas gestões pós governo do PT até 2022.

2. CENTRALIDADE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA SEGURIDADE SOCIAL

O sistema de proteção social organizado e regulamentado pelo Estado foi consagrado na Constituição Federal Brasileira em 1988 (CF/1988), no artigo 194 denominado de seguridade social.

Na CF/88 também é instituído como deve ocorrer o financiamento da seguridade, de forma direta e indireta por toda a sociedade, com recursos dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e partindo das contribuições sociais: do empregador, da empresa/entidade; do trabalhador e demais segurados da previdência social e ainda sobre a receita de concursos de prognósticos (sorteio de número, loterias, apostas) e por fim, incide também sobre o importador de bens ou serviços do exterior.

Vianna em 2005 ao analisar a Seguridade Social e sua relação com os benefícios não contributivos chama a atenção para a fragmentação da Seguridade, mesmo reconhecendo o avanço que foi a constituição da seguridade na CF/88. Pois antes, as Constituições de 1934, 1946 e 1967 traziam somente a Previdência Social vinculada à organização do trabalho.

Entretanto, a legislação que regulamentou a seguridade também a fragmenta, tornando-a contraditória, ao tempo que existe constitucionalmente, também inexistente. Porque está garantida pela CF no artigo 194, mas não há uma estrutura institucional-administrativa, diferentemente das políticas que a compõe.

A ausência de uma existência formal impacta o financiamento, podendo mover as receitas da seguridade para qualquer área conforme as necessidades. (VIANNA, 2005)). Salvador (2017) também chama a atenção para a não implementação do orçamento da seguridade social - OSS conforme o que está disposto na CF. O autor lembra que existem várias sob esta classificação que não correspondem à natureza de seguridade social, por exemplo, gastos com previdência social do servidor público.

O comprometimento do orçamento das políticas sociais, em especial da Seguridade Social e destinação dos recursos arrecadados para a Dívida Pública é característica do neoliberalismo e no Brasil tornou-se evidente em 1994 com a criação do Fundo Social de Emergência. Esse teve denominação alterada para Fundo de Estabilização Fiscal e em seguida para Desvinculação das Receitas da União-DRU. A

DRU desde 2004 já tornava disponível 20% das receitas da seguridade social para uso exclusivo do governo federal em despesas que não sejam da Seguridade e não exige transparência no uso do recurso.

Entretanto, em 2015 sob o discurso de necessidade de ajustes fiscais, ainda no governo Dilma, foi apresentada proposta de Emenda Constitucional objetivando aumentar a DRU de 20 para 30%. Essa proposta foi votada e aprovada em 2016 já no governo de Temer, tornando-se a Ec n. 93. Os ajustes fiscais tornaram-se uma constância na agenda da política econômica do Brasil, como a mágica para conter e resolver crises, mas na verdade, revelam a prioridade da política econômica em garantir lucros abusivos à burguesia e suas frações e se torna potencializadores da ampliação das desigualdades sociais no país.

Boschetti e Teixeira (2019) em artigo que apresenta as implicações do ajuste fiscal permanente na seguridade social, destacam que este foi aprofundado a partir de 2015, ainda com a presidenta Dilma Rousseff e o ministro Levy com uma série de medidas de contenção e gastos, como a prorrogação da vigência da DRU até 2023.

A partir da gestão presidencial de Temer e em seguida Bolsonaro, houve uma intensificação dos ajustes fiscais comprometendo em demasia o OSS. Ele que estava expandindo desde 2005 vai sofrer redução de 1,7% no primeiro ano de vigência da EC nº 95 (2017).

A partir de análise de dados do OSS e Orçamento Geral da União, Boschetti e Teixeira (2019) afirmam que o teto de gastos estabelecido pela referida emenda prejudica a seguridade social, mas não garante redução de transferência do fundo público para o capital financeiro, portanto garantindo lucros à burguesia financeira e rentistas. Os lucros à burguesia financeira podem ser visualizados nos valores gastos com pagamento dos juros e amortizações da dívida em 2018, aproximadamente R\$ 651,3 bilhões, correspondendo a 66,6% do OSS.

Salvador (2020, p.326) ensina que o fundo público “diz respeito à capacidade que o Estado tem de mobilizar recursos para realizar intervenções em políticas públicas, englobando as políticas econômicas e sociais, o que permite alterar ou conservar a realidade de determinada região ou país.”. E ele é composto principalmente pela arrecadação tributária na forma de impostos, contribuições (sociais e econômicas) e taxas,

além de outras receitas previstas em lei, como emissão de moedas, contração de empréstimos, cobrança de royalties relativos à extração de recursos naturais e minerais e, ainda, os lucros e dividendos das empresas públicas.

A origem do fundo público está vinculada à intervenção do Estado na economia e torna-se relevante no Estado Capitalista quando é caracterizado como *Welfare State*, mas diante de sua funcionalidade ao garantir “manutenção do capitalismo na esfera econômica e garantia do contrato social”, tem se destacado mesmo em Estado neoliberal e neoconservador. (SALVADOR, 2020).

Outro achado de Boschetti e Teixeira (2019, p.73) que merece atenção é que ao analisarem o Orçamento Geral da União – OGU (totalidade de recursos da União) e o OSS no período de 2002 a 2018 verificaram a “histórica tendência de crescimento da participação de recursos da função assistência social no OSS”. Os dados saltaram de 3,6% em 2002 para 9,2% em 2018. Também verificaram a tendência de redução de participação das funções saúde: em 2002 eram 13,5%, caindo para 11,6% em 2018. Seguindo a mesma trajetória de queda a previdência social sai em 2002 de 71,6% para 68,9%.

Além disso, verificaram que no mesmo intervalo de tempo a função assistência social teve crescimento real de 334,4%, enquanto a previdência cresceu 66,3% e a saúde somente 48,1%. Essas duas outras políticas com crescimento ainda menor que o próprio OSS, de 72,7%.

Essa tendência de crescimento dos recursos da assistência social também é verificada nos anos 2018 a 2022 ao comparar a assistência social, saúde e previdência social no orçamento efetivo, esferas fiscal e da seguridade social em dados do portal SigaBrasil. Este portal de acordo com o Senado Federal que o disponibiliza, é um sistema de informações sobre orçamento federal e 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.

Quadro 1-Comparativo de valores pagos da Assistência Social, Saúde e Previdência Social no orçamento efetivo, esferas fiscal e da seguridade social de 2018 a 2022. (valores em R\$ bilhões e em %).

POLÍTICA	2018		2019		2020		2021		2022	
ASSISTÊNCIA	87,4 bi	4,39%	95,5 bi	4,62%	412, 7 bi	15,03 %	163, 5 bi	7,31%	201, 8 bi	8,67%
PREVIDÊNCIA	666, 1 bi	33,17 %	724, 4 bi	35,02 %	761, 2 bi	28,60 %	803, 5 bi	35,93 %	90,0 bi	38,23 %
SAÚDE	120, 6 bi	6,05%	125, 5 bi	6,07%	161, 4 bi	6,06%	174, 2 bi	7,79%	153, 5 bi	6,60%

Fonte: SigaBrasil Elaboração própria. 2023.

Destaca-se os valores pagos pela Assistência Social no ano de 2020, ano em que o vivenciava-se crise sanitária global causada pelo coronavírus. Ao comparar com os recursos da Saúde, observa-se que a primeira política social recebeu prioridade no que diz respeito à proteção social à classe trabalhadora. Diante desse fato, questiona-se qual a lógica dessa prioridade frente a uma pandemia em governo ultraneoliberal?

Para compreender a performance da assistência social é preciso compreender como ocorre o financiamento da Assistência Social e assim analisar o direcionamento dos gastos dessa política pública.

3. FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

O financiamento da Assistência Social acompanha a trajetória desta Política Pública. Antes de sua instituição na CF/88 as ações do âmbito da assistência eram executadas pela Legião Brasileira da Assistência –LBA, na perspectiva do voluntarismo e solidariedade e não direito de cidadania.”. Era a LBA, criada em 1942 sob comando da primeira dama Darcy Vargas objetivando prestar apoio às famílias dos pracinhas, que recebia recursos federais.

A instituição foi extinta em 1995 e assim, deixa de receber recursos federais e as ações que eram realizadas por meio de convênios com prefeituras e entidades sem fins lucrativos também encerram. Nesse momento em que a política social vinha se estruturando e a Secretaria de Assistência Social passa a coordenar a Política Nacional de Assistência Social no país. (BRASIL, 2005).

Ainda antes da extinção da LBA, a Loas, publicada em 1993, apontou quais condições eram necessárias para que os municípios, estados e Distrito Federal recebessem o repasse do recurso federal: instituição e efetivação de Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; Plano de Assistência Social.

Entretanto, nesse momento o financiamento não era regular e automático, pois a forma de repasse era convenial, ou seja, transferência voluntária de recursos. Em material elaborado pelo MDS (2013) informa-se que ainda era necessário o município apresentar certidão negativa de débito e comprovar prestação de serviços por meio do preenchimento dos relatórios de acompanhamento físico.

Somente em 1998 com a Lei nº 9604/98 a modalidade de repasse passa a ser fundo a fundo, uma transferência legal e obrigatória. A transferência fundo a fundo é definida como: “repasse direto de recursos de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal, de modo descentralizado, dispensando a celebração de convênios ou instrumentos congêneres.”. (BRASIL, 2013, p.54)

Outras mudanças ocorreram como a Portaria n. 42 de 1999 que estabelece novas funções programáticas para a Assistência Social. Na avaliação de Sposati essa alteração traz segmentos que são incongruentes com a PNAS o que prejudica a avaliação e transparência do financiamento.

Importante mencionar também no processo de regulamentação do financiamento da Assistência a criação do Suas. Esse sistema foi instituído pela Norma Operacional Básica em 2005 e é definido um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo.

O Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do Suas (BRASIL, 2013) informa que esse sistema busca romper também com a centralização do financiamento e traz um novo conceito de transferência de recursos. O financiamento passa a ser organizado em níveis de proteção e em pisos específicos de acordo com o serviço a determinado público-alvo.

Entretanto, cada piso tinha uma conta vinculada de acordo com o serviço o que dificultava a operacionalização e comprometia o repasse sistemático dos recursos. Diante

dessa dificuldade foi instituído o Decreto nº 7788/2012 que possibilitou a financiamento da assistência social por blocos de financiamento. Esses vinculam serviços da mesma proteção a uma mesma conta.

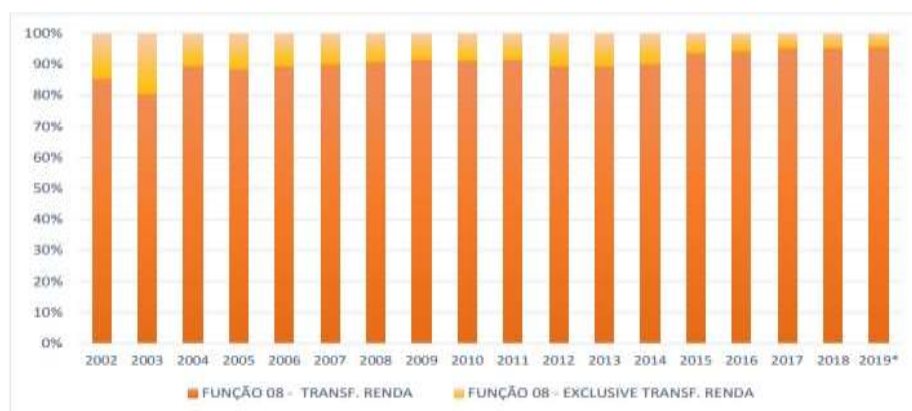
Outras mudanças ocorreram com a NOB-SUAS/2012 que impactaram no financiamento, como a extinção da lógica de habilitação do município e instituição de agrupamento por meio de níveis de gestão, medidos pelo Índice de Desenvolvimento do SUAS (ID SUAS). De acordo com Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS os níveis de habilitação são estáticos, já os de gestão demonstram avanços, retrocessos dos estágios de gestão.

Deste modo são evidentes os avanços que fortalecem a assistência social enquanto política pública e a transparência no seu financiamento. Nessa trajetória de avanço é possível também verificar a expansão do montante de recursos na Assistência Social.

Partindo de relatório de monitoramento do MC publicado em 2019 que aponta uma “evolução” naquilo que chamam de “gasto público direcionado ao setor da Assistência Social” observa-se que cresceu quase quatro vezes em termos reais no período de 2002 a 2018. E a partir dos dados do SigaBrasil é possível verifica que essa tendência de expansão permanece, mesmo dentro da lógica de desfinanciamento da seguridade social.

Ao analisar o detalhamento do “gasto social” da assistência social é possível verificar que a tendência de centralizar os gastos nos programas de transferência de renda, permanece como foi no período de 2004 a 2014, alcançando aproximadamente 90%, de acordo com MC. Em gráfico extraído do referido relatório é possível verificar a prevalência dos gastos com programas de transferência de renda.

Imagem 1- Gráfico elaborada pelo MC representando a participação relativa das transferências de renda e das demais ações na execução orçamentária da Assistência Social na União no período de 2002-2018.



Fonte: Siafi
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC
*2019: LOA + Créditos Adicionais, posição 30/06/2019

Fonte: Ministério da Cidadania. Financiamento de Assistência Social no Brasil: Nota Técnica de Monitoramento. 2019.

Importante registrar que o ajuste fiscal a partir de 2015 recaiu sobre despesa discricionária, pois as despesas com transferência de renda são obrigatórias e o BPC em especial encontra-se vinculado ao valor do salário mínimo. A nota técnica de monitoramento verificou ainda que após 2015 até 2019 há um aumento na participação relativa das transferências de renda para cerca de 95% do total. Ressalta-se que o financiamento dos benefícios federais que envolvem transferência de renda, quais sejam: Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada e ainda a Renda Mensal Vitalícia são de responsabilidade exclusiva da União, portanto acarretam somente em recurso do governo federal.

Nesse sentido, a prevalência dos programas de transferência de renda compromete a diretriz da descentralização já que são conduzidos pelo governo federal, excluindo os outros entes federativos das decisões, portanto a assistência social tem caminhado pela trajetória da centralização, esse fato já vinha sendo alertado também por Sposati em 2015.

Ainda se voltando aos dados disponibilizado no SigaBrasil ao debruçar-se sobre a subfunção Assistência Comunitária, ela que aloca as ações, consideradas prioritárias de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, constata-se a centralidade que os programas de transferência de renda assumiram entre os anos 2018

a 2022. Destaque sobretudo, para os anos de 2020 e 2021 em que foi concedido transferência de renda denominada Auxílio Emergencial para enfrentamento às vulnerabilidades sociais diante da pandemia da Covid -19. A preeminência dos programas de transferência de renda pode ser verificada na tabela a seguir.

Tabela 1: Valores e percentual destinado Assistência Social/Assistência Comunitária à Transferência de renda.

Ano	Assistência Comunitária	Transferência de Renda direta (bi)	Transferência de Renda (%)	Auxílio Emergencial (bi/mi)	Auxílio Emergencial (%)	Auxílio Emergencial Residual (bi/mi)	Auxílio Emergencial Residual (%)
2018	33,3 bi	29,5 bi	86,93%		-		-
2019	37,8 bi	32,5 bi	86,02%		-		-
2020	318,9 bi	18,9 bi	5,92%	229,9bi	72,09%	63,0 bi	19,77%
2021	91,0 bi	16,1 bi	17,69%	59,7 bi	65,7%	559,1mi	0,61%
2022	128,5 bi	113,0 bi	87,98%	3,3 bi	2,59%	37,3 mi	0,03%

Fonte: Elaboração pelos autores com base em dados do SIGA Brasil, 2023

Essa subtração de recursos para os serviços socioassistenciais também é apontada por Boschetti e Teixeira (2019). Afirmam que houve uma queda dos valores repassados para serviços de R\$ 2,6 bilhões em 2012 para R\$ 1,6 bilhão em 2018. No período de 2002 a 2018, nesse último ano foi o menor valor investido em serviços socioassistenciais.

Também se verifica recuo no âmbito de programas, projetos e ações no campo da gestão de 47,7% entre os anos de 2012 e 2017, ao incluir 2018, a queda fica em 15, 5%. Isso deve-se ao fato de um pequeno aumento concentrado nas ações de estruturação da rede de serviços da proteção social básica e especial. Porém a tendência de diminuição permanece entre os anos 2019 e 2022 conforme dados do SigaBrasil.

Portanto, mesmo sob ajustes fiscais e queda no OSS, encontra-se uma expansão da assistência social, justificada pela ampliação de recursos em programas e benefícios de transferência de renda. A quem interessa o reducionismo da assistência social em ampliar o volume dos programas de transferência de renda e relegar os serviços e programas no campo da gestão à minguar?

4. EXPANSÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA E REDUACIONISMO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A partir de 1990 identifica-se na América Latina uma onda de programas de transferência de renda condicionada tendo como foco o enfrentamento à pobreza. Mota (2015) em prefácio de obra sobre programas de transferência de renda alerta que as políticas sociais compensatórias juntamente com a financeirização do capital e crescimento de alguns setores da economia como parte da estratégia neodesenvolvimentista de desenvolvimento orientada pelo Banco Mundial para os países da América Latina.

Conforme Silva (2015) no receituário dos organismos internacionais para a América Latina é central a expansão da Assistência Social a partir de programas de renda mínima com foco no enfrentamento à pobreza. A expansão desses Programas na América Latina chama a atenção, entretanto ela é coerente com a lógica do Estado neoliberal, já que focaliza a assistência social no alívio à pobreza e tem caráter temporário.

Vianna (2005, p.121) questiona essa tendência no Brasil ao reducionismo da política social através de ações de curto prazo e alerta sobre o que considerava mais grave, essas ações ocorrerem “em detrimento da consolidação de instrumentos constitucionais disponíveis e de estratégias capazes de acabar com a própria pobreza.”. Desse modo afirma que a política social deixa de ser um sistema e se torna programas.

No Brasil, as primeiras experiências de programas de transferência de renda foram estimuladas e ocorreram a nível municipal e estadual, por volta de 1995. Após essas experiências foi que o governo federal, ainda sob gestão de Fernando Henrique Cardoso que foram lançados os programas federais: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio Gás. Em 2003 com o governo Lula lança o Programa Cartão-Alimentação e em seguida instituiu o Programa Bolsa Família reunindo aqueles programas criados entre 2001 e 2003.

Fonseca e Roquete (2005) ao avaliarem tais programas afirmam que as experiências nacionais e na América Latina não representam direitos sociais, na verdade são iniciativas de combate à pobreza que por meio das condicionalidades possibilitam acesso a direitos sociais como educação e saúde no Brasil.

Nesse sentido, compreende-se que a transferência direta de renda mesmo possibilitando um alívio imediato da pobreza tem direcionado à classe trabalhadora ao consumo. O acesso a direitos por meio do processo de compra e venda faz parte da lógica da financeirização das políticas sociais.

O processo de financeirização caracteriza essa nova configuração do capitalismo mundial, denominada por Chesnais (1996) de mundialização do capital, que mesmo mantendo características do capitalismo monopolista, algumas alterações merecem destaque. Entre as mudanças destaca-se o sentido, conteúdo da acumulação de capital e resultados, sobressaindo-se o capital financeiro, que é o capital portador de juros no processo de acumulação. Esse é definido por Chesnais (2005, p.35) como o “capital busca ‘fazer dinheiro ‘sem sair da esfera financeira, sob a forma de juros de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos recebidos a título de posse de ações e, enfim, de lucros nascidos de especulação bem-sucedida.”.

Esse processo no Brasil tem sido alvo de diversas pesquisas, Bruno et al. (2011), por exemplo afirmam que a acumulação rentista no país tem na gestão da dívida pública interna juntamente com uma política monetária conservadora, a estratégia de concentração de riqueza nas mãos dos bancos nacionais e internacionais, de seguradoras, fundos de pensão e grandes empresas, que são os detentores dos títulos da dívida pública.

Gentil e Lavinias (2018) ao se aprofundarem no processo de financeirização das políticas sociais, ensinam que a partir dos anos 2000 é possível encontrar algumas modificações no padrão de financeirização. Ele deixa de ser elitizado e alcança a massa da população, por meio das políticas sociais. As autoras destacam que o intenso ingresso do capital externo, foi possibilitada pelo câmbio flutuante, metas de inflação e metas de superávit primário, além da possibilidade de converter ativos financeiros locais em estrangeiros a uma taxa de câmbio determinada. Assim, a financeirização assume a liderança e tendo como liderados a política fiscal e a política social, centrais para a acumulação financeira no Brasil.

Frente ao fato da assistência social não ter produto a ser comercializada, entende-se ser necessário recorrer aos ensinamentos de Salvador (2020) sobre fundo público para melhor compreensão da financeirização da assistência social e como os programas de transferência de renda podem ser considerados o carro-chefe nesse

processo.

Salvador (2020) ensina que a composição do fundo público é majoritariamente composta pelos tributos. No caso brasileiro, a arrecadação ocorre de forma regressiva e ainda há uma elevada tributação indireta, o que justifica que “mais da metade da arrecadação tributária do país advém de imposto cobrados sobre o consumo.”. (SALVADOR, 2020, p.328). Por conseguinte, um volume grande da receita pública se volta para pagamento da dívida e seus encargos e assim beneficia quem já é beneficiado pela menor tributação: os rentistas.

Assim, a expansão da assistência social por meio da prevalência dos programas de transferência de renda revela o processo de financeirização da assistência social, garante que o processo de financeirização de outras políticas sociais ocorra sem rebeldias da classe trabalhadora e sobretudo, amplia os lucros da burguesia financeira.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou analisar a performance da assistência social a partir do direcionamento dos seus gastos nos anos pós governo do Partido dos Trabalhadores. No entanto, trouxe reflexões de dados do financiamento dessa política social desde os anos 2000. Verificou-se a partir das contribuições de Boschetti e Teixeira (2019), Mota (1995; 2015), Fonseca e Roquete (2005), Vianna (2005), Salvador (2017; 2020) entre outros autores que a assistência social tem assumido centralidade na seguridade social desde a década analisada.

Além disso, os dados apresentados nos textos dos autores mencionados e ainda os coletados no SigaBrasil, em Nota Técnica de Monitoramento do MC e outros documentos, que a assistência social se expandiu mesmo em tempos de ajustes fiscais. Essas duas tendências permaneceram nos anos de 2018 a 2022.

Entretanto, o crescimento no volume de recursos da função 08, na verdade, se deve ao aumento dos recursos para programas de transferência de renda, que como afirma Vianna (2005), traduzem o reducionismo, a focalização das políticas sociais. Enquanto os recursos destinados para garantir serviços socioassistenciais tem sofrido inúmeros cortes. O que repercute em sucateamento e descontinuidade dos serviços, descaracterizando e enfraquecendo o SUAS.

Portanto, não é somente no governo neodesenvolvimentista que há prevalência das bolsas. Em tempos de capital portador de juros, a lógica da financeirização tem permeado as diversas políticas sociais, até mesmo aquelas que não se verifica um imediato processo de mercantilização.

É o caso da Assistência Social que mesmo sem produtos como plano de saúde, privatização do ensino superior, mas por meio da preeminência dos programas de transferência de renda revelam a financeirização dessa política social.

Desta maneira, a Assistência Social, uma política que compõe a proteção social tem apontado tendência de um padrão de intervenção que tem como comando o capital portador de juros. Conseqüentemente protege o capital e garante condições para acumulação financeira, ao tempo em que alivia a pobreza por meio de acesso a renda, mas não garante crescimento econômico e autonomia às famílias.

REFERÊNCIAS

BOSCHETTI, Ivanete. TEIXEIRA, Sandra. O dacioniano ajuste fiscal no Brasil e a expropriação de direitos da seguridades social. In: SALVADOR, E.; BEHRING, E.; LIMA, R.(orgs.) **Crise do capital e fundo público**: implicações para o trabalho, os direitos e a política social. São Paulo: Cortez Editora, 2019, p. 67-98.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS** - Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013. 140 p.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Financiamento da Assistência Social no Brasil**: nota técnica de monitoramento. Brasília, DF: MC, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Manifestação de repúdio do CNAS - PLOA 2023**. Disponível em: MANIFESTAÇÃO DE REPÚDIO DO CNAS - PLOA 2023 - população (usrfiles.com) Acesso em 10 dez.2022.

BRUNO, Miguel *et al.* “‘Finance-led growth regime’ no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas”. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 5, 2011, p. 730–775.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, F. In: O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências.** São Paulo: Boitempo, 2005.

FREIRE, S. M.; CORTE, T. L. Políticas de combate à pobreza e avalanche ultraneoliberal: aportes para reflexão. In: BRAVO, M.I.S.; MATOS, M.C.; FREIRE, S.M.F. (Org.). **Políticas sociais e ultraneoliberalismo.** Uberlândia: Navegando Publicações, 2020. Disponível em: editoranavegando.com/livro-políticas-sociais-e-ultraneol. Acesso em 20 set. 2022.

FONSECA, Ana M. M.; ROQUETE, Cláudio. Proteção Social e Programas de Transferência de renda: o Bolsa Família. In: VIANA, Ana Luíza; ELIAS, Paulo Eduardo M.; IBÁÑEZ, Nelson. (orgs). **Proteção Social: dilemas e desafios.** São Paulo: Hucitec, 2005, p. 123-149.

GENTIL, Denise; LAVINAS, Lena. A política social sob regência da financeirização. In: **Novos Estudos - CEBRAP**, nº 111, mai.–ago. 2018, pp. 191-211.

MOTA, Ana. E. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80-90.** São Paulo: Cortez, 1995.

MOTA, Ana. E. Prefácio. In: NASCIMENTO, Maria Antônia Cardoso (org.). **Tempo de Bolsas: estudo sobre programas de transferência de renda.** Campinas: Papel Social, 2015.p.9-13.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público. In: Anete Ivo. (Org.). **Dicionário temático desenvolvimento e questão social.** 2ed.São Paulo: Annablume, 2020, v.2 p. 326-332.

SALVADOR, Evilásio. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. In: **Serviço Social e Sociedade**, n. Ser. Soc. Soc., 2017, (130), set.2017.

SILVA, Sheyla. S.S. O Modelo de expansão da assistência social e a restrição e focalização da proteção social brasileira. In: NASCIMENTO, Maria.A.C. **Tempo de bolsas: estudos sobre programas de transferência de renda.** Campinas: Papel Social, 2015, p.47-66.

SPOSATI, Aldaíza. Sistema único: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS. In: R. **Katálysis.**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 50-61, jan./jun. 2015.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Seguridade social e combate à pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não contributivos. In: VIANA, Ana Luíza; ELIAS, Paulo Eduardo M.; IBÁÑEZ, Nelson. (orgs). **Proteção Social: dilemas e desafios.** São Paulo: Hucitec, 2005, p. 89-122.

YAZBEK, Maria C. & RAICHELLIS, Raquel. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma construção permeada de tensões, avanços e retrocessos. IN: **Anais do XVI ENPESS**, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/index.php/abepss/article/view/2205>.