



**10º Encontro Internacional de Política Social**  
**17º Encontro Nacional de Política Social**  
Tema: Democracia, participação popular e novas resistências  
Vitória (ES, Brasil), 27 a 29 de agosto de 2024

---

Eixo: Análise, avaliação e Financiamento das Políticas Sociais.

## Principais tendências do financiamento da política brasileira de assistência social

**Robson Roberto da Silva<sup>1</sup>**  
**Ludmilla Rangel da Silva Trugilho<sup>2</sup>**  
**Yan Dantas Amaral<sup>3</sup>**

**Resumo:** Este trabalho busca apresentar as principais tendências sobre o financiamento da política brasileira de assistência social no contexto neoliberal, considerando a produção de conhecimento sobre esse tema no Serviço Social. Para tanto, realizou um levantamento bibliográfico e debates sobre o financiamento dessa política social, que permitiram apresentar tais tendências a partir de uma reflexão, que envolve o projeto ético-político do Serviço Social, a produção de conhecimento nessa área profissional, o fundo público e o financiamento da política de assistência social no Brasil neoliberal.

**Palavras-chave:** Projeto ético-político do Serviço Social; Financiamento; Política de assistência social; Brasil.

## Main trends in the financing of Brazilian social assistance policy

**Abstract:** This work seeks to present the main trends in the financing of Brazilian social assistance policy in the neoliberal context, considering the production of knowledge on this topic in Social Services. To this end, a bibliographical survey and debates were carried out on the financing of this social policy, which made it possible to present such trends based on a reflection, which involves the ethical-political project of Social Service, the production of knowledge in this professional area, the public fund and the financing of social assistance policy in neoliberal Brazil.

**Keywords:** Social Service ethical-political project; Financing; Social assistance policy; Brazil.

## 1. Introdução

Este trabalho busca apresentar as principais tendências sobre o financiamento da política de assistência social no Brasil neoliberal, considerando a produção de conhecimento sobre esse tema no âmbito da profissão de Serviço Social.

A decisão de priorizar a produção bibliográfica do Serviço Social ocorreu por considera que essa profissão congrega importantes reflexões acerca dessa temática. Desde os anos 1980, essa categoria profissional tem se dedicado à defesa da seguridade social, em particular aqui da política de assistência social, através da militância, da

---

<sup>1</sup> Doutor em Serviço Social e professor do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense (UFF) de Niterói. Email: robson.essuff@gmail.com

<sup>2</sup> Graduanda do curso de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense (UFF) de Niterói e bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). E-mail: ludmillarangel@id.uff.br

<sup>3</sup> Graduando do curso de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense (UFF) de Niterói e bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). E-mail: yandantas@id.uff.br

ocupação dos espaços de gestão e controle social, da produção de conhecimentos acerca das políticas públicas e dos direitos sociais, da denúncia das consequências que as contrarreformas e as medidas de ajuste fiscal vêm produzindo.

Para construir este trabalho, foram realizados levantamentos bibliográficos, resumos e debates sobre a produção de conhecimento, no Serviço Social, envolvendo o financiamento da política brasileira de assistência social no contexto neoliberal. Tal construção contou com a participação de um bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e de uma bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), que contribuíram com as discussões e com o levantamento bibliográfico a partir do catálogo da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e nos periódicos da área do Serviço Social informados na Tabela Qualis disponibilizada por esta Coordenação.

A busca das teses, dissertações e dos artigos ocorreu a partir das palavras-chave (financiamento da política de assistência social/SUAS, fundo público da política de assistência social/SUAS, orçamento da política de assistência social/SUAS) identificadas nos títulos desses trabalhos publicados entre os anos 1990 e 2022. Identificou-se, no catálogo da CAPES, 1 (uma) tese e 8 (oito) dissertações sobre o financiamento da política de assistência social nos governos nacionais no contexto neoliberal. A maioria dos trabalhos trata do financiamento dessa política social nos governos estaduais ou municipais (31 dissertações e 3 teses). Nos periódicos da área do Serviço Social, divulgados através da Tabela Qualis da CAPES, identificou-se 8 (oito) artigos que tratam do financiamento da política de assistência social/SUAS nos governos nacionais. Nos governos estaduais e municipais o número é menor, foram encontrados apenas 4 (quatro) artigos.

Com esse levantamento foi possível sistematizar este trabalho, que no seu desenvolvimento apresenta, inicialmente, uma discussão sobre o projeto ético-político e a produção de conhecimento no Serviço Social; posteriormente, o debate sobre o fundo público e o financiamento da política de assistência social; e, por fim, uma reflexão sobre o financiamento dessa política social, mas considerando algumas tendências encontradas, até o momento, na produção de conhecimento do Serviço Social.

## **2. Desenvolvimento**

### **2.1. O projeto ético-político e a produção de conhecimento no Serviço Social**

A profissão de Serviço Social, desde o final dos anos 1970 e início dos anos 1980, vem construindo um projeto ético-político articulado a um projeto progressista de transformação da sociedade. De acordo com Yamamoto (2001), foi exatamente neste contexto de crise da ditadura civil-militar que a profissão de Serviço Social começa a construir um projeto ético-político como expressão de um amplo movimento de setores progressistas da sociedade, que é caracterizado pelo reingresso da classe trabalhadora no cenário político e pelas conquistas democráticas no campo dos direitos humanos e das políticas sociais públicas inscritas na Constituição Federal de 1988.

Segundo Netto (2006), o projeto ético-político articula em si mesmo os seguintes elementos constitutivos: uma imagem ideal da profissão, os valores que a legitimam, sua função social e seus objetivos, conhecimentos teóricos, saberes interventivos, normas, práticas, etc. Particularmente, esse autor, a partir do reconhecimento da liberdade como valor ético central, chama atenção para os compromissos (com a autonomia, a emancipação e a plena expansão dos indivíduos sociais) que devem ser assumidos pela profissão e para a vinculação do projeto profissional a um projeto de sociedade, que se propõe a construir uma nova ordem social, sem exploração/dominação de classe, raça, etnia e gênero. “A partir destas opções que o fundamentam, tal projeto afirma a defesa intransigente dos direitos humanos e o repúdio do arbítrio e dos preconceitos, contemplando positivamente o pluralismo, tanto na sociedade como no exercício profissional (NETTO, 2006, p. 15-16).

Este projeto profissional nasce nos anos 1970, tendo como marco o “Congresso da Virada”, e avança nos anos 1980, com a criação do Código de Ética profissional de 1982, que rompe com uma concepção de ética tradicional conservadora, e se consolida na década de 1990, com a maturidade profissional através de um número significativo de centros de formação (referimo-nos às pós-graduações), que ampliou a produção de conhecimentos, percebida, por exemplo, nos Congressos Brasileiros de Assistentes Sociais (CBAS) dos anos 1990, consolidando-se, assim, num contexto bastante adverso (TEIXEIRA; BRAZ, 2009). A consolidação desse projeto profissional não significou sua efetivação plena, pois permanece em construção e sendo tensionado pela ofensiva neoliberal e neoconservadora.

Segundo Teixeira e Braz (2009), três são os componentes que conferem materialidade a esse projeto coletivo: *a dimensão da produção de conhecimentos no interior do Serviço Social*; a dimensão político-organizativa da profissão; e a dimensão jurídico-política da profissão. Sobre a dimensão da produção de conhecimento no âmbito da profissão, os autores apontam que:

a produção de conhecimentos no interior do Serviço Social, através da qual conhecemos a maneira como são sistematizadas as diversas modalidades práticas da profissão, onde se apresentam os processos reflexivos do fazer profissional e especulativos e prospectivos em relação a ele. Esta dimensão investigativa da profissão tem como parâmetro a sintonia com as tendências teórico-críticas do pensamento social já mencionadas (Idem., 2009, p. 08).

Lara (2007), ao tratar da pesquisa e sua relação com o Serviço Social, questiona a concepção hegemônica de ciência na sociabilidade atual: a concepção burguesa. Essa forma de levar a ciência na sociabilidade burguesa é voltada apenas para interesses produtivos, dividindo as áreas do saber e fragmentando o conhecimento. As ciências sociais, por consequência, ao estarem inseridas num contexto de necessidade de apresentar respostas práticas às demandas sociais, acabam por ter “dificuldades de se afirmarem diante da ciência moderna” (LARA, 2007, p. 74), tendo sua legitimidade questionada pelo pragmatismo, que valoriza as ciências que tem como horizonte o avanço das forças produtivas.

O conhecimento moderno e sua legitimidade acaba por se limitar a um simples “amparo às justificativas ideológicas conservadoras” (LARA, 2007, p. 75), o que se expressa em um crescimento exponencial do investimento em áreas das ciências voltadas para o campo prático, que potencializa o desenvolvimento industrial e garante a reprodução e hegemonia da lógica do capital. Nesse contexto, as ciências sociais são escamoteadas da dinâmica da produção de conhecimento, sendo deixadas em segundo plano. É nesse contexto de instrumentalização do saber que o Serviço Social amplia sua produção de conhecimento. Contudo, Netto (2009) aponta que há um salto objetivo indiscutível no Serviço Social: a inserção do pensamento de Marx contribuiu decisivamente para oxigenar a profissão no Brasil, constituiu-se nela uma nova geração de pesquisadoras/es que se valem competentemente das concepções teórico metodológicas marxianas e marxistas.

Nessa mesma direção, Lara (2013) destaca que a aproximação do Serviço Social com a tradição marxista propiciou avanços no arsenal teórico da profissão e fez crescer qualitativamente o material bibliográfico produzido pela área. Assim, o autor aponta que as/os pesquisadoras/es do Serviço Social recorreram a essa tradição para: compreender o significado da profissão; analisar a sociedade de classes sociais antagônicas; investigar o capital monopolista e sua consolidação no século XX; debater a questão social e situá-la como principal categoria teórica na matriz curricular dos cursos de graduação; entender a particularidade da profissão na divisão social e técnica do trabalho; compreender as dimensões éticas e políticas que envolvem a profissão; investigar as relações sociais, tendo como fundamento a centralidade do trabalho; e compreender o caráter contraditório das políticas sociais, aqui em particular destaca-se a configuração do financiamento e do gasto social.

A criação das Diretrizes Curriculares da ABEPSS, que é uma das normas que materializa o projeto ético-político, vêm contribuindo com essa produção de conhecimento pautada na tradição marxista, pois nela há uma concepção de ensino teórico-prático que perpassa todo o documento. Tais Diretrizes apontam que a formação profissional deve visualizar uma capacitação teórico-metodológica e ético-política, como requisito fundamental para o exercício de atividades técnico-operativas (ABESS/CEDEPSS, 1996).

Segundo Guerra (2009), a necessidade da/do profissional de atuar sobre a realidade é que conduz ao conhecimento. Ao entender a investigação como uma das condições para o exercício profissional, nota-se na análise dessa autora uma perspectiva que busca dar um passo a mais, no que tange à consolidação das competências profissionais, indo além de uma simples execução e coordenação das políticas sociais, projetos e programas, “; mas também avaliá-los, coordenar pesquisas, realizar vistorias, perícias e laudos, emitir parecer técnico, formar assistentes sociais” (Ibidem, p.3).

Entretanto, Guerra (2009) menciona que a pesquisa científica exige rigor, métodos e técnicas apropriadas e não pode ser identificada com a mera sistematização de dados, que é um passo preliminar e necessário para a produção de conhecimento científico. Nessa direção, Netto (2009), considerando a clara distinção (que não deve ser vista como uma muralha chinesa) entre o exercício investigativo do pesquisador acadêmico, que se dedica a ele em tempo integral, e a/o da/do profissional de Serviço Social, aponta que: no primeiro caso, os requisitos da pesquisa são os da produção de

conhecimentos, sem o compromisso imediato com a prática profissional; e no segundo, diferentemente, a investigação está em geral orientada para subsidiar uma intervenção bastante determinada.

As pesquisas sobre o fundo público e sobre o financiamento das políticas sociais vêm aumentando no interior da profissão. Contudo, Silva (2012, p. 178, grifos nossos) aponta que “a área do financiamento da assistência social tem se configurado para os profissionais em geral e, particularmente para o assistente social como um espaço ainda a ser *conhecido e conquistado*”. Diante disso, apresenta-se, a seguir, um debate introdutório sobre o fundo público e o financiamento nessa área social, com o propósito, posteriormente, de demonstrar as principais tendências da produção de conhecimento sobre o financiamento da assistência social nesta profissão.

## **2.2. O debate sobre o fundo público e o financiamento da política de assistência social no Brasil**

Para a partida, considera-se que o debate sobre o fundo público e o financiamento da política de assistência social deve apreender o seu modo de ser no capitalismo, com suas determinações e contradições (BEHRING, 2017). Neste sentido, Souza Filho (2016) analisa teoricamente a dinâmica da acumulação capitalista e a estrutura do fundo público, considerando a reflexão marxiana sobre a distribuição da renda e da repartição do valor.

De acordo com Salvador e Teixeira (2014), o fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos do Estado, seja por meio das empresas públicas, pelo uso de suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público. Tal fundo exerce função ativa na acumulação produtiva e nas políticas sociais, ao mesmo tempo em que o alargamento dessas medidas sociais aumenta o consumo. Além disso, os recursos públicos financiam políticas anticíclicas em períodos de retração econômica. Ou seja, o fundo público reproduz tanto a força de trabalho quanto o capital; e faz isso ao se apropriar de parte significativa da mais-valia. Sob esse prisma, observa-se que uma das principais formas de construção do fundo público é através dos impostos; portanto, a mais-valia apropriada pelo Estado para desempenhar diversas funções.

Salvador e Teixeira (2014), ao recorrerem às contribuições de Oliveira (2004), apontam o caráter político do fundo público, ambiente em que se reflete a correlação de forças políticas e representam as prioridades do Estado na agenda pública. Nesse sentido, os autores apontam que:

Para Oliveira (2009), o orçamento deve ser visto como um espelho da vida política de uma sociedade, à medida que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou o menor ônus da tributação e as que se beneficiam com os seus gastos. (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p.17).

Um exemplo da prioridade do Estado brasileiro com relação ao uso desses recursos está no pagamento de juros e encargos da dívida pública. De acordo com a Auditoria Cidadã (2023), no ano de 2022, cerca de 46,30% do orçamento federal foram para juros e amortizações da dívida pública e para as políticas de previdência, saúde e assistência social foram respectivamente, 20%, 3,37% e 4,77%. Logo, a despesa que mais compromete o Brasil está relacionada ao pagamento de juros e encargos da dívida pública; e, nessa disputa capital x trabalho, os setores rentistas estão na frente, uma vez que os gastos (investimentos) com as políticas sociais, como as de seguridade social, são cada vez mais ínfimos.

Salvador e Teixeira (2014) mencionam que, para analisar o financiamento das políticas sociais, deve-se levar em consideração o sistema tributário, na observação de qual caminho ele segue como garantidor da justiça social e fiscal. No Brasil, o principal construtor do orçamento fiscal e da seguridade social é a arrecadação tributária. Com relação a tributação indireta no Brasil, ou seja, a tributação sobre bens e serviços, é necessário destacar seu caráter regressivo, uma vez que a população pobre paga proporcionalmente mais da sua renda em impostos. Além disso, esse tipo de tributação tem possibilidade de transferência para terceiros, ou seja, “para os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores” (Idem., 2014, p. 22).

Destaca-se nos impostos indiretos o “fetiche do imposto”, tendo em vista a ideia ilusória de que o empresário custeia o ônus tributário, mas, em via de regra, ele repassado aos preços aos trabalhadores. Segundo Salvador e Teixeira (2014), as fontes tributárias que financiam as políticas da seguridade social brasileira (previdência, assistência e saúde) são em grande parte regressivas. Ou seja, a população mais pobre tem prioridade no financiamento da própria política social que acessa, mas não tem prioridade no retorno desse dinheiro, que é direcionado, em grande parte, ao pagamento dos juros e amortizações da dívida pública. No que tange às desonerações fiscais, pode-se notar consequências deletérias no financiamento da seguridade social (COURI; SALVADOR, 2017).

Salvador e Teixeira (2014) também destacam a importância de se observar o sentido do controle democrático do orçamento público, com o objetivo de entender como se estabelece a participação da classe trabalhadora nas decisões que dizem respeito ao uso do orçamento público. Segundo eles, durante o período de transição democrática se apresentou uma concepção de controle democrático, que preconiza a participação da sociedade civil no controle das políticas públicas, incluindo o controle das políticas públicas” (Idem., 2014, p. 24). Ou seja, é proposto um pleno acesso da população à informação, aos ambientes de decisão e acompanhamento dessas decisões. Nesse sentido, a respeito de uma análise dessa participação da classe trabalhadora na implementação das políticas públicas e fiscalização do uso do fundo público, os autores problematizam a forma que vem ocorrendo a publicização do orçamento público, uma vez que:

De acordo com Piscitelli, Timbó e Rosa (2006), o uso frequente de uma linguagem orçamentária complexa na elaboração e na execução do orçamento afasta até mesmo os estudiosos de qualquer tentativa de acompanhamento e apreensão de todo o ciclo orçamentário (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p.25).

Para esses autores, a análise da publicização das informações requer não apenas uma compreensão sobre a política pública em si, mas também da “totalidade do fundo público e a própria política econômica, visto que esta, em grande medida, determina a política social.” (Idem., 2014, p.25), ou seja, é necessário observar: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e outras normas e leis referentes às contas públicas, à arrecadação tributária, à execução orçamentária e financeira, à dívida pública, às transferências intergovernamentais, ao exterior e ao setor privado, e ao orçamento real das estatais.

Apesar do avanço no acesso à informação em âmbito federal, há sigilos previstos na legislação “como o fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, e industrial” (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p.26); portanto, as informações relativas à riqueza apropriada pelos mais ricos seguem obscuras. Além disso, em 2013 ocorreram mudanças no orçamento que impactaram diretamente o controle democrático decorrente da “perda de informação e descumprimento do princípio da especificidade tão caro à transparência orçamentária” (Ibidem, p.26).

A respeito do financiamento da política de assistência social, Couri e Salvador (2017) abordam sobre a inclusão dessa política social na seguridade social por meio da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993.

Assim, destacam que “a assistência social como política pública é função (do Estado), que passa a exigir a delimitação de um espaço público, com responsabilidades de todos os poderes, assim como a fixação de metas, orçamentos, programas continuados e serviços de impactos sociais” (COURI; SALVADOR, 2017, p.84).

Silva (2012) destaca que a LOAS (1993) avançou ao preconizar que os recursos nessa área social só podem ser repassados a partir da criação dos fundos públicos. Além disso, inovou ao estabelecer, como condição para essa transferência de recursos financeiros do governo federal para estados e municípios, a criação dos conselhos, fundos e planos de assistência social.

Com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, que apresenta uma concepção de gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em consonância com a Constituição Federal de 1988 e com a LOAS (1993), a instância de financiamento nessa área social continuou sendo representada pelos fundos de assistência social, que devem existir nas três esferas de governo. Aqui cabe também dizer que neste Sistema está previsto que os serviços, programas, projetos e benefícios sócio assistenciais tenham como foco prioritário às famílias, seus membros e indivíduos e o que o território seja a base de organização. Além disso, que essas estratégias sejam definidas pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Este Sistema pressupõe, ainda, gestão compartilhada, *co-financiamento da política e definição das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios*, com a participação e mobilização de representantes governamentais e da sociedade civil, que tem um papel importante na sua implantação e implementação (BRASIL, 2004).

Em relação ao cofinanciamento e a definição das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a NOB-SUAS (2012), considerando os preceitos da Constituição Federal de 1988, da LOAS de 1993 e da PNAS de 2004, aponta que o modelo de gestão previsto pelo SUAS prevê o financiamento compartilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e que deve ser efetivado por meio de transferências regulares e automáticas entre os fundos de assistência social, observando-se a obrigatoriedade da destinação e alocação de recursos próprios por esses respectivos entes da federação.

Entretanto, este Sistema nasce e vem sendo implementado em um contexto marcado por um ajuste fiscal permanente. De acordo com Behring (2017, p. 10), “o Brasil convive há algumas décadas com uma espécie de ajuste fiscal permanente”, que tem sido imposto sob o discurso de combater um suposto déficit fiscal, quando na verdade busca contribuir com a apropriação privada do fundo público pelo capital de dominação financeira. Apesar da resistência dos setores à esquerda no espectro político, medidas de ajuste fiscal vêm impondo limites às conquistas sociais democráticas; e impactando o *cofinanciamento do SUAS, que é um dos elos mais frágeis deste Sistema* (BOSCHETTI; TEIXEIRA; SALVADOR, 2013, grifos nossos).

Com as medidas de ajuste adotadas a partir de 1994, o governo federal recuperou o poder na Federação, pois os governos subnacionais haviam conquistado um relativo aumento de recursos fiscais na Constituição Federal de 1988. A exemplo, o governo federal aumentou o número de receitas não compartilhadas com os governos estaduais e municipais. Outras medidas que foram sendo adotadas faziam parte de um plano de estabilização acordado com os organismos internacionais (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional – FMI). Esses governos subnacionais, sobretudo os municípios –, que historicamente grande parte possui uma débil ou inexistente estrutura produtiva, que gera receitas reduzidas –, diminuíram, assim, a capacidade de exercerem a autonomia fiscal. Endividados, os principais governos estaduais e municipais encontraram dificuldades para obter créditos em agências e órgãos estaduais e federais. Para conseguirem apoio financeiro por parte da União, passaram a se sujeitar as determinações do governo nacional. Além do ajuste fiscal imposto a essas unidades subnacionais, as negociações da dívida estadual junto à União ainda vêm sendo atreladas ao enxugamento da máquina pública, controle das finanças estaduais, privatizações de instituições/empresas e bancos públicos, reestruturação do sistema tributário etc. que trazem duras consequências para uma administração comprometida com os interesses públicos. Sobre esse contexto, Salvador (2014), a partir das contribuições de Santos et al (2003), destaca que:

o golpe de misericórdia para obrigar os estados e municípios a aderir ao ajuste fiscal federal foi a promulgação da (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), impondo punição aos gestores que descumprissem a determinação legal de orçamento equilibrado. A privatização dos bancos estaduais, juntamente com a LRF, integrou os entes subnacionais ao “ajuste fiscal desejado a qualquer custo, pelo governo federal, como também foram determinantes para que as metas de superávits orçamentários acordadas com o FMI fossem cumpridas” (SANTOS et al, 2003, p. 41) (SALVADOR, 2014, p. 18).

Esses impulsos de centralização promovidos pelo governo federal, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estão também associados ao abuso de poder estatal nos níveis regionais/locais que trazia e traz prejuízo à política macroeconômica recomendada pelo Banco Mundial e pelo FMI. As autoridades e técnicos que atuam na área econômica do nível central frequentemente os acusam de não combaterem ou até mesmo de gerarem o déficit público. O controle das finanças subnacionais tornou-se assim uma das estratégias de estabilização da economia, pois os acordos que o governo nacional vem assumindo com os organismos internacionais colocam a necessidade de reduzir o déficit público e combater a inflação. A ideia é de que o Estado, ao alcançar suas metas superavitárias, destine parcelas generosas dos recursos orçamentários para o pagamento dos juros e encargos da dívida pública. No âmbito dos governos subnacionais, Salvador (2014) também aponta essa tendência.

Diante desse cenário, uma frente de governadores e prefeitos vem criticando a centralização fiscal na União, mas que sustentam suas proposições na tese liberal de federalismo. Por sua vez, os partidos de esquerda, os movimentos sociais, os sindicatos e as entidades profissionais comprometidos com os interesses da classe trabalhadora vêm defendendo uma verdadeira descentralização política, administrativa e financeira e a efetivação de políticas públicas, que garantam direitos sociais e que contribuam com a emancipação política, como perspectiva para alcançar uma outra ordem societária humanamente emancipada.

### **2.3. O financiamento da política de assistência social: principais tendências na produção do conhecimento do Serviço Social**

A partir do debate sobre a produção de conhecimento no âmbito do Serviço Social como uma dimensão de materialização do projeto profissional, bem como do debate sobre o fundo público e o financiamento da política de assistência social, buscou-se identificar e analisar na produção de conhecimentos dessa categoria profissional as principais tendências sobre o financiamento dessa política social no contexto neoliberal.

As principais tendências identificadas até o momento estão relacionadas a uma maior participação da União no financiamento da política de assistência social e uma reduzida participação dos governos municipais, principalmente dos governos estaduais. De acordo com Salvador (2014, p. 10), “antes do SUAS, em 2003, a União respondia por

59,66% do financiamento da assistência social, aumentando sua participação no período para 79,54%, em 2012. Paralelamente os municípios e os estados reduziram a participação no período”.

Esse aumento da participação da União no financiamento dessa política social está relacionado a uma outra tendência, que é a concentração de recursos nos benefícios e programas assistenciais que transferem renda monetária a segmentos da população (famílias, idosos e pessoas com deficiência em situação de pobreza e extrema pobreza). Segundo Passos, Santos e Scanpari (2019), o Programa Bolsa Família (PBF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o extinto Renda Monetária Vitalícia (RMV), representavam, à época da análise, 90% do gasto da política de assistência social, o que demonstra que a tendência não é a de consolidação do SUAS previsto na PNAS (2004), mas sim de sistema de mínimos sociais.

O crescimento de recursos por parte da União para a implementação de benefícios e programas de transferência de renda monetária, apesar de indicar um aumento de recursos para a política de assistência social maior do que os recursos que vêm sendo destinados para a política de saúde e outras políticas sociais, não são suficientes para enfrentar a pobreza absoluta e não têm potencial, pela lógica que assumem, de alterar o quadro de desigualdade social do país. Segundo Couri (2014), entre 2003 e 2013, o gasto com a assistência cresceu 273,49%, enquanto o gasto com a saúde aumentou 45,53% e com a previdência 41,11%. Porém, a autora alerta, que, apesar desse crescimento neste período, a política de assistência social ainda é a área com menos recursos no âmbito da seguridade social, sendo importante analisar essa tendência considerando o contexto de desestruturação dos direitos sociais e o crescimento da desigualdade social (PASSOS, SANTOS, SCANPARI, 2019).

A disparidade na área da assistência social também pode ser observada quando se compara o montante de recursos repassados às Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAs) com aqueles direcionados a execução desses serviços socioassistenciais do SUAS. Segundo Couri e Salvador (2017), entre 2004 a 2015, foram gastos indiretamente, na média, quase R\$ 2 bilhões de reais com essas entidades, somando as entidades sem fins lucrativos, filantrópicas e da associação civil. Esses autores reforçam que, além dessa tendência de transferência de recursos para essas entidades, a política de assistência social tem um financiamento injusto e regressivo, pois a contribuição vem, principalmente, do imposto cobrado sobre a renda bruta das pessoas

jurídicas (empresas), que repassam esses custos aos consumidores, em sua grande maioria trabalhadores, que estão em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

Couri e Salvador (2017) também apontam, na análise das dimensões do financiamento da política de assistência social, que há a presença de dois modelos diferenciados de financiamento nessa área social, ambos com forte participação do Estado.

De um lado, há o financiamento direto, no qual se utiliza de uma parcela do fundo público para financiar os programas e ações da política e esses recursos são repassados fundo a fundo entre os entes federativos. De outro lado, há o financiamento indireto, no qual, por meio das desonerações fiscais, são dadas as entidades beneficentes. O Estado abre mão de uma parcela do seu fundo público que poderia ser utilizado, diretamente, nos mais variados tipos de serviços e ações socioassistenciais (COURI; SALVADOR, 2017, p. 93).

Não menos importante, cabe destacar o desfinanciamento da política de assistência social como um outra tendência provocada pela Emenda Constitucional 95 (EC-95) (COURI; SALVADOR, 2017; SILVA, 2003). Segundo Paiva et al.(2016), nessa área social os impactos da EC/95 representaram, em um ano de vigência, perda de 8% de recursos e em 2036 poderá chegar a 54%. Por essa razão, os setores democráticos populares, em particular a Frente Nacional de Defesa do Sistema Único de Assistência Social (FNDSUAS), vêm defendendo a auditoria da dívida pública; a seguridade social pública e universal; a exigindo a revogação do teto dos gastos sociais (da EC-95/2016); da Desvinculação das Receitas da União (DRU); da LRF; e a recomposição efetiva do orçamento público destinado à PNAS/SUAS.

### **Considerações Finais**

A partir dessas reflexões buscou-se neste trabalho apresentar as principais tendências sobre o financiamento da política de assistência social no contexto neoliberal, considerando a produção de conhecimento sobre esse tema no âmbito da profissão de Serviço Social. Pôde-se notar como principais tendências nos estudos: a centralização de recursos na União; a maior participação deste ente da Federação no financiamento dessa política social do que dos governos municipais e principalmente estaduais; o investimento concentrado em benefícios e programas de transferência de renda monetária; o crescimento de recursos para assistência social no âmbito da seguridade social, a partir desses benefícios e programas; o aumento de recursos para entidades privadas de assistência social do que para os serviços socio assistências do SUAS; uma

lógica de financiamento regressiva que levam os trabalhadores, principalmente os mais pobres, a pagarem a conta, ou seja, a financiarem a assistência social; e as desonerações fiscais que são dadas as entidades privadas.

Assim, identificou-se que essa produção bibliográfica vem se orientando por uma perspectiva teórico-crítica, que está afinada com o projeto ético-político profissional e que contribui para denunciar os efeitos da contrarreforma do Estado e do ajuste fiscal permanente na política de assistência social, em particular no financiamento, que é um dos eixos estruturantes do SUAS.

## Referências

ABESS/CEDEPSS. Diretrizes gerais para o curso de Serviço Social. **Cadernos ABESS**, São Paulo: Cortez, nº 7, 1997.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **O gráfico elaborado pela Auditoria Cidadã da Dívida está correto**. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/artigo-no-extraclasse-defende-veracidade-do-grafico-da-acd>. Acesso em: 08 maio 2023.

BEHRING, E. R. A dívida e o calvário do fundo público. **ADVIR** (ASDUERJ), Rio de Janeiro, v. 36, 2017.

\_\_\_\_\_. Fundo Público, exploração e expropriações no capitalismo em crise. In: **Colóquio Internacional Marx e o Marxismo 2017: De O Capital à Revolução de Outubro (1867 - 1917)**, Niterói: NIEP-Marx, 2017.

BOSCHETTI, I.; TEIXEIRA, S.; SALVADOR, E. Assistência social após 20 anos de LOAS: fim da travessia do deserto? In: SILVA, M. **Gerontologia: Saúde e previdência**. Cuiabá: EdUFMT, 2013, p. 17-36.

BRASIL. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS**. Brasília: MDS, 2012.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: MDS, 2004.

COURI, J.R., SALVADOR, E. As dimensões do financiamento da Política de Assistência Social no Brasil. **Argumentum**. Vitória, v. 9, n. 3, p. 81-97, set./dez. 2017.

COURI, J. R. **As dimensões do financiamento da política de assistência social no período de 2003 a 2013 : um balanço pelas dimensões tributárias, de gestão e do gasto indireto**. Dissertação (Mestrado em Política Social)—Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

GUERRA, Y. A dimensão investigativa no exercício profissional. In: **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. CFESS, 2009, p.1-20.

IAMAMOTO, M. V. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

LARA, R. Pesquisa e Serviço Social: da concepção burguesa de ciências sociais à perspectiva ontológica. **Revista Katálisis**, vol. 10, 2007, p.73-82.

NETTO, J. P. **Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós – 64**. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. A construção do projeto ético-político do Serviço Social. In: MOTA, A. E. et al. (orgs). **Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: OPAS/OMS/Ministério da Saúde, 2006.

\_\_\_\_\_. Introdução ao método na teoria social. In: **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

PASSOS, L.; SANTOS, A. A. dos; SCARPARI, A. Financiamento da política de assistência social: avanços e perspectivas. In: **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 18, n. 1, jan./jun. 2019

SALVADOR, E. **Fundo público e financiamento das políticas sociais no contexto do federalismo brasileiro do século XXI**. Conferência proferida no II Simpósio Orçamento Público e Políticas Sociais na Universidade Estadual de Londrina (UEL), em 08 de abril de 2014.

SALVADOR, E.; TEIXEIRA, S. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. In: **Revista de Políticas Públicas** (UFMA), Vol.18, n. 1, Janeiro a junho de 2014.

SANTOS, R. et al. **Economia política e finanças públicas no Brasil: a recuperação de um debate**. Bahia análise e dados, Salvador, V. 12, no 4, p. 25-43, março de 2003.

SILVA, J. A. F. Serviço Social e Sistema Único de Assistência Social (SUAS): reflexões sobre o trabalho profissional. In: **SER Social**, Brasília, v. 14, n. 30, jan./jun. 2012.

SILVA, M. M.da. Assistência Social no ajuste fiscal: pandemia e gestão da força de trabalho. In: **R. Katál.**, Florianópolis, v.26, n. 1, p. 139-148, jan./abr. 2023.

SOUZA FILHO, R. de. Fundo público e políticas sociais no capitalismo: considerações teóricas. In: **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 126, maio/ago. 2016.

TEIXEIRA, J. B.; BRAZ, M. O projeto ético-político do Serviço Social. In: **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.