



11º Encontro Internacional de Política Social 18º Encontro Nacional de Política Social

Tema: Entre o capital e a vida: questão social,
crise ambiental e resistências

Vitória, ES, Brasil, 18 a 20 de agosto de 2026

Eixo: Política Social: fundamentos histórico-teóricos, análise, avaliação e financiamento

Ajuste fiscal no Brasil: reconfiguração do fundo público e impactos na Seguridade Social

Rita de Cassia de Souza Silva¹

Vitoria Camilly Coutinho Braz de Araújo²

Resumo: O trabalho analisa o ajuste fiscal no Brasil como um instrumento político de reorientação do fundo público, destacando seus impactos no financiamento da Seguridade Social. A partir de uma abordagem histórica, evidencia-se que, desde a década de 1990, diferentes governos mantiveram políticas de contenção de gastos, intensificadas no período ultraneoliberal de 2019 a 2022. O estudo demonstra que mecanismos como a DRU e as renúncias tributárias contribuem para o desfinanciamento da Seguridade, contrariando o discurso de déficit. Os dados indicam superávit quando considerados esses recursos, revelando que o desequilíbrio resulta de escolhas políticas que priorizam o capital em detrimento dos direitos sociais.

Palavras-chave: seguridade social; ajuste fiscal; ultraneoliberalismo; fundo público.

Fiscal adjustment in Brazil: Reconfiguration of the Public Fund and Impacts on Social Security

Abstract: The study analyzes fiscal adjustment in Brazil as a political instrument for reallocating public funds, highlighting its impacts on the financing of Social Security. From a historical approach, it shows that, since the 1990s, different governments have maintained spending restraint policies, intensified during the ultraneoliberal period from 2019 to 2022. The study demonstrates that mechanisms such as the DRU and tax expenditures contribute to the underfunding of Social Security, contradicting the deficit discourse. The data indicate a surplus when these resources are considered, revealing that the imbalance results from political choices that prioritize capital over social rights.

Keywords: social security; fiscal adjustment; ultraneoliberalism; public fund.

1. Introdução

O presente trabalho apresenta os resultados de uma pesquisa desenvolvida no âmbito da Iniciação Científica da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), durante o período de vigência 2024–2025. O estudo tem como base o projeto intitulado “Fundo público e direção dos gastos públicos nas políticas de Seguridade Social durante o governo ultraneoliberal de Bolsonaro (2019–2022)”, da qual derivam as análises aqui apresentadas.

¹ Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba. Email: ritadecassiasouz111@gmail.com

² Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba. Email: vitoriacamilly901@gmail.com

Parte-se do pressuposto de que, desde a década de 1990, tem-se intensificado o processo de precarização e desmonte dos serviços e benefícios das políticas sociais que compõem a Seguridade Social brasileira, como uma das estratégias de enfrentamento da crise capitalista (Mandel, 1982). Esse movimento tornou-se ainda mais evidente durante o governo de Jair Messias Bolsonaro (2019–2022), período marcado pela intensificação de um projeto ultraneoliberal³ no Brasil, caracterizado por uma reestruturação regressiva do Estado e pelo enfraquecimento das políticas de proteção social.

Nesse cenário, a eleição de Bolsonaro contou com o apoio de setores do mercado financeiro, do agronegócio e de bases religiosas, consolidando uma agenda voltada à desregulamentação, ao desfinanciamento das políticas sociais e à refuncionalização do Estado. Como consequência, observou-se a redução de investimentos sociais e impactos diretos na efetivação dos direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988.

Paralelamente, verificou-se, nos últimos anos, a intensificação dos mecanismos de ajuste fiscal, com destaque para a ampliação das Desvinculações de Receitas da União (DRU) e das renúncias tributárias. Esses instrumentos passaram a operar de forma articulada com o Novo Regime Fiscal (NRF), instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, durante o governo Michel Temer (2016–2018), e mantido sem alterações no governo Bolsonaro (2019–2022). Nesse contexto, o orçamento da Seguridade Social, submetido a essa lógica fiscal, passou a sofrer impactos significativos.

Além disso, o governo Bolsonaro promoveu medidas que atingiram a ciência, a cultura e as universidades públicas, comprometendo tanto a produção de conhecimento quanto o acesso democrático ao ensino superior. Diante desse quadro, o presente trabalho tem como objetivo analisar a estrutura fiscal na conjuntura brasileira durante o período ultraneoliberal e suas implicações para o orçamento da Seguridade Social.

Quanto aos aspectos metodológicos, a pesquisa caracteriza-se como exploratória, descritiva e explicativa, na medida em que possibilitou a aproximação, problematização e caracterização do objeto de estudo, bem como sua análise conceitual, evidenciando suas particularidades e determinações concretas. Os gráficos apresentados foram elaborados a partir da coleta de dados orçamentários, realizada por meio de pesquisa documental com base em relatórios disponibilizados pela Associação Nacional de Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP).

³ Conforme Cislighi (2020), o projeto ultraneoliberal expressa a radicalização das diretrizes neoliberais sob exigência do capital, associando-se a traços autoritários, nacionalistas e antidemocráticos.

2. Desenvolvimento

O debate acerca do ajuste fiscal no Brasil insere-se no campo das transformações estruturais do Estado e da economia nos últimos anos, especialmente a partir da consolidação de políticas orientadas para o processo de acumulação do capital, que no capitalismo contemporâneo encontra no fundo público um novo espaço de financiamento. Desse modo, compreender o ajuste fiscal exige situá-lo historicamente, identificando seus marcos iniciais, suas formas de implementação e suas reconfigurações ao longo dos diferentes governos da conjuntura histórica brasileira.

Partindo dessa premissa, situamos como marco inicial mais evidente o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2003), no contexto da implementação do Plano Real. Embora concebido ainda no governo Itamar Franco, foi durante o governo de FHC que se consolidou um conjunto de medidas voltadas à estabilização financeira das contas públicas. A implementação deste mecanismo ocorreu por meio de políticas de contenção de gastos, privatizações, reformas e criação de mecanismos institucionais de controle fiscal, como a Lei de Responsabilidade Fiscal. Tais iniciativas buscavam assegurar o equilíbrio econômico, especialmente diante de crises internacionais, entretanto implicavam inevitavelmente a restrições importantes em torno do gasto com políticas sociais voltadas para a classe trabalhadora.

Já nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2011), observamos a manutenção dos pilares macroeconômicos herdados em torno dessa política de ajuste fiscal, por exemplo, com a continuidade da política de superávit primário e do controle da inflação. Apesar disso, esse período foi marcado por uma relativa ampliação das políticas sociais, favorecida pelo crescimento econômico e pela elevação das receitas estatais. Ainda assim, o compromisso com o ajuste fiscal permaneceu, evidenciando uma tentativa de conciliar o ajuste fiscal com os gastos sociais.

Durante o governo de Dilma Rousseff (2011 - 2016), especialmente em seu segundo mandato, o ajuste fiscal ganhou centralidade mais explícita em resposta ao aumento do déficit econômico. Em consequência, foram adotadas medidas de contenção de gastos e revisão de benefícios sociais e trabalhistas, marcando uma inflexão em relação ao período anterior. Esse movimento se intensificou no contexto de uma crise

política e econômica que culminou no Impeachment de Dilma Rousseff, nomeado por alguns autores como o Golpe de 2016.

Diante desse processo, entramos no governo de Michel Temer (2016 - 2019), onde o ajuste fiscal assume um caráter ainda mais rígido e institucionalizado. Um dos destaques do seu governo é a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, também conhecida como a Pec da Morte, que estabeleceu o teto de gastos públicos por um período de vinte anos, limitando o crescimento das despesas primárias à inflação. Além disso, foram implementadas reformas, evidencia-se a reforma trabalhista, que flexibilizou direitos sociais sob a justificativa de estimular o emprego e o crescimento econômico em detrimento de direitos conquistados pela classe trabalhadora.

E chegamos no governo Bolsonaro (2019 - 2022), onde observamos a radicalização do ajuste fiscal, destacando-se por seu forte ataque aos direitos sociais, sendo prova disso a reforma da previdência, que alterou regras de acesso e cálculo de benefícios, reduzindo despesas com os gastos sociais no longo prazo. Apesar da pandemia da COVID-19, o compromisso com a austeridade fiscal em nenhum momento foi retirado de sua prioridade, com novas tentativas de contenção de gastos e manutenção do teto fiscal, ainda que para isso milhões de pessoas fossem prejudicadas.

[...] estamos diante do momento mais dramático para os trabalhadores(as) desta saga ortodoxa e destrutiva: o ultraneoliberalismo. O discurso é muito semelhante ao dos anos 90: a crise é do Estado e é necessário que “cada um faça a sua parte” no processo de socialização dos seus custos. Mas no mundo real, ontem e hoje ainda mais, quem paga a conta são os(as)trabalhadores(as), o que se evidencia no recrudescimento dos indicadores sociais brasileiros, destacadamente nos últimos quatro anos. Vejamos, para além da contrarreforma da previdência que trataremos em item específico adiante, mas em conexão com ela, alguns elementos do pacote draconiano de medidas de Guedes e Bolsonaro. Cabe notar que, mesmo com a inflexão da pandemia da COVID-19 desde março de 2020, não houve recuo na agenda ultraneoliberal, que combinada à crise sanitária, vem tendo resultados catastróficos², assumindo um perfil de genocídio em massa e que atinge, sobretudo, a classe trabalhadora em seus setores mais empobrecidos, a partir de um discurso que submete a defesa da vida à economia. Na verdade, a pandemia desnudou a agressividade do ultraneoliberalismo (Cislagh, 2020, p. 106.)

Ao longo de todos esses governos, o ajuste fiscal tem se mantido como elemento estruturante da política econômica brasileira. Seus impactos, contudo, não são neutros, a contenção dos gastos públicos e as reformas implementadas tendem a afetar de forma mais intensa a classe trabalhadora, seja pela restrição de direitos, seja pela limitação do acesso às políticas sociais. De tal forma, o ajuste fiscal, mais do que uma estratégia

econômica, revela-se como um processo político que expressa disputas de classe em torno do fundo público e das prioridades do Estado.

Conforme destacado anteriormente, apresentamos na tabela a seguir, como determinados mecanismos institucionais incidem diretamente sobre o financiamento da Seguridade Social. Nesse sentido, destacam-se a Desvinculação de Receitas da União (DRU) e as renúncias tributárias como instrumentos centrais desse processo, na medida em que operam na retirada ou não realização total dos recursos destinados ao orçamento da Seguridade Social. Ao considerar esses valores no cálculo das receitas, torna-se possível apreender com maior precisão a dinâmica real do financiamento desse sistema, frequentemente ignorado por leituras que desconsideram tais mecanismos.

Tabela 1 – Projeção das receitas, despesas e do resultado do Orçamento da Seguridade Social, considerando os montantes desvinculados pela DRU e os valores das renúncias tributárias no período de 2019 a 2022 (em IPCA, valores em milhões de reais – R\$)

	2019	2020	2021	2022
RECEITAS OFICIAIS	R\$ 831.335	R\$ 795.862	R\$ 958.519	R\$ 1.104.083
DESVINCULAÇÕES DRU	R\$ 117.082	R\$ 249	R\$ 249	R\$ 273
RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS	R\$ 167.503	R\$ 167.908	R\$ 221.844	R\$ 253.283
RECEITA FINAL	R\$ 1.115.920	R\$ 964.019	R\$ 1.180.612	R\$ 1.357.639
DESPESAS TOTAL	R\$ 927.193	R\$ 1.345.748	R\$ 1.125.272	R\$ 1.248.244
RESULTADO	R\$ 188.727	R\$ -381.729	R\$ 55.340	R\$ 109.395

Fonte: Elaboração própria, com base em: SILVA Rita de Cássia de Souza. Aprofundamento do ajuste fiscal brasileiro no período do governo ultraneoliberal de Bolsonaro (2019 - 2022). Relatório final de iniciação científica (PIVIC). Orientador: Fabrício Rodrigues da Silva. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2025.

Observa-se que, ao incorporar os montantes desvinculados pela DRU e os valores correspondentes às renúncias tributárias, o Orçamento da Seguridade Social apresenta resultado superavitário na maior parte do período analisado, com exceção do ano de 2020, que por sua vez, expressa uma situação atípica, diretamente relacionada ao

enfrentamento da pandemia de COVID-19, quando houve significativa ampliação dos gastos públicos por meio de políticas emergenciais de transferência de renda, como o auxílio emergencial, posteriormente reconfigurado como Auxílio Brasil, viabilizadas em caráter extraordinário. Ainda assim, nos anos de 2019, 2021 e 2022, verifica-se a ocorrência de superávit quando considerados os recursos que foram retirados ou deixaram de ingressar no orçamento da Seguridade.

No que se refere à Desvinculação de Receitas da União (DRU), trata-se de um mecanismo central na dinâmica do ajuste fiscal brasileiro, uma vez que autoriza o redirecionamento de parcela significativa das receitas originalmente destinadas à Seguridade Social para outras finalidades orçamentárias. Na prática, isso implica a flexibilização do princípio constitucional de financiamento exclusivo desse sistema, permitindo que recursos vinculados sejam utilizados, sobretudo, para a composição do superávit primário e o atendimento de compromissos financeiros do Estado. Tal instrumento, longe de ser neutro, expressa uma escolha política que fragiliza estruturalmente a capacidade de financiamento das políticas sociais, ao reduzir o volume efetivo de recursos disponíveis para sua execução.

Paralelamente, as renúncias tributárias assumem papel igualmente relevante nesse processo, na medida em que operam pela via da não arrecadação. Por meio de isenções, desonerações e incentivos fiscais concedidos a setores específicos da economia, o Estado renuncia a receitas que, em grande medida, estariam vinculadas à Seguridade Social. Durante o governo de Jair Bolsonaro, observa-se a manutenção e, em determinados momentos, a ampliação desses benefícios, reforçando a lógica de priorização de interesses econômicos em detrimento do financiamento das políticas sociais. Nesse contexto, tanto a DRU quanto as renúncias tributárias se consolidam como instrumentos estruturais do ajuste fiscal, evidenciando que o alegado desequilíbrio da Seguridade Social decorre menos de sua suposta insustentabilidade e mais de um processo contínuo de esvaziamento de suas fontes de financiamento.

O resultado demonstrado na tabela tensiona o discurso amplamente difundido, especialmente durante o governo Bolsonaro, acerca da existência de um suposto déficit estrutural da Seguridade Social. Na realidade, os dados indicam que tal “déficit” está fortemente associado a escolhas de política econômica que, por meio dos instrumentos do ajuste fiscal, como a DRU e as renúncias tributárias, promovem o desfinanciamento

sistemático desse sistema. Tais mecanismos, ao invés de representarem meras decisões técnicas, evidenciam uma dinâmica de apropriação do fundo público, na qual recursos que poderiam fortalecer a proteção social são redirecionados, direta ou indiretamente, para sustentar interesses do capital. Dessa forma, a análise revela não apenas a inconsistência do argumento do déficit, mas também explicita como a Seguridade Social, longe de comprometer o orçamento, acaba por financiar outras esferas em detrimento de sua plena efetivação.

3. Considerações finais

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permitiu evidenciar que o ajuste fiscal, não se constitui como uma medida neutra voltada ao equilíbrio das contas públicas, configura-se como um instrumento político central na redefinição das prioridades do Estado brasileiro. Inserido no contexto das transformações do capitalismo contemporâneo, esse mecanismo tem operado, de forma contínua, na reorientação do fundo público em favor da acumulação de capital, em detrimento do financiamento das políticas sociais que compõem a Seguridade Social.

Ao retomar o percurso histórico dos diferentes governos brasileiros desde a década de 1990, foi possível identificar que, embora com distintas intensidades e estratégias, o ajuste fiscal permaneceu como elemento estruturante da política econômica nacional. Desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, passando pelos governos Lula e Dilma, até alcançar um caráter mais rígido e institucionalizado no governo Temer, observa-se a consolidação de mecanismos que limitam o gasto público e tensionam o financiamento das políticas sociais. Contudo, é no governo de Jair Bolsonaro que esse processo atinge um nível mais profundo de radicalização, inserindo-se no que se caracteriza como um projeto ultraneoliberal, marcado pelo desmonte sistemático das garantias sociais e pelo enfraquecimento das bases de proteção social asseguradas pela Constituição de 1988.

Nesse sentido, a investigação demonstrou que instrumentos como a Desvinculação de Receitas da União (DRU) e as renúncias tributárias desempenham papel fundamental na dinâmica de desfinanciamento da Seguridade Social. Ao permitir, respectivamente, o redirecionamento de recursos vinculados e a não arrecadação de receitas que compõem esse orçamento, tais mecanismos contribuem

diretamente para a construção de uma narrativa de insuficiência financeira do sistema. No entanto, conforme evidenciado pelos dados analisados, especialmente a partir da incorporação desses valores ao cálculo orçamentário, a Seguridade Social apresenta resultados majoritariamente superavitários no período de 2019 a 2022, o que tensiona o discurso hegemônico do déficit.

Dessa forma, torna-se evidente que o alegado desequilíbrio da Seguridade Social não decorre de uma incapacidade estrutural de financiamento, mas sim de escolhas políticas que priorizam a destinação dos recursos públicos para outras finalidades, especialmente aquelas relacionadas ao atendimento de interesses do capital financeiro. Essa constatação reforça a compreensão de que o fundo público é um espaço de disputa, no qual se expressam interesses de classe antagônicos e se definem os rumos da política social no país.

Além disso, o contexto da pandemia de COVID-19 revelou, de maneira ainda mais explícita, as contradições desse modelo. Ainda que tenha havido uma ampliação pontual dos gastos sociais, impulsionada por medidas emergenciais, não se verificou uma ruptura com a lógica da austeridade fiscal. Pelo contrário, o compromisso com o ajuste foi mantido, mesmo diante de uma crise sanitária e social sem precedentes, aprofundando as desigualdades e expondo a vulnerabilidade de amplos segmentos da população.

Portanto, concluímos que a análise da estrutura fiscal brasileira, especialmente no período do governo Bolsonaro, evidencia um processo contínuo de esvaziamento das bases de financiamento da Seguridade Social, sustentado por mecanismos institucionais que operam em favor da lógica ultraneoliberal. Tal processo compromete não apenas a efetivação dos direitos sociais, mas também o próprio papel do Estado enquanto garantidor de proteção social.

Diante disso, reafirma-se a necessidade de problematizar o ajuste fiscal para além de sua dimensão econômica, compreendendo-o como uma estratégia política que impacta diretamente as condições de vida da classe trabalhadora. Assim, torna-se fundamental ampliar o debate crítico sobre o financiamento da Seguridade Social, evidenciando as disputas em torno do fundo público e defendendo a recomposição de suas fontes de financiamento como condição indispensável para a consolidação de um sistema de proteção social efetivo.

Referências

- ARAÚJO, Vitória Camilly Coutinho Braz de. **Os gastos públicos federais com Seguridade Social no período do governo ultraneoliberal de Bolsonaro (2019–2022)**. Relatório final de iniciação científica (PIVIC). Orientador: Fabrício Rodrigues da Silva. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2025.
- BADARÓ, Marcelo Mattos. **Governo Bolsonaro: neofascismo e autocracia burguesa no Brasil**. São Paulo: Usina Editorial, 2020.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo Público, valor e política social**. 1 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2021.
- CISLAGHI, Juliana Fiuza. **Do neoliberalismo de cooptação ao ultraneoliberalismo**. In: BRAVO, Maria Inês Souza; MATOS, Maurílio Castro de; FREIRE, Silene de Moraes (org.). *Políticas sociais e ultraneoliberalismo*. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.
- MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- SALVADOR, Evilásio; TEIXEIRA, Sandra de Oliveira. **Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica**. Rev. Pol. Públ. São Luís, v. 18, n. 1, p. 17-32, jan./jun. 2014.
- SILVA, Fabrício Rodrigues da; BEHRING, Elaine Rossetti. **Estrutura fiscal e tributária no ultraneoliberalismo e implicações no orçamento da seguridade social brasileira**. In: Rodrigues, Fabrício et al. (orgs.). *Crise, ultraneoliberalismo e implicações para a política social*. Campina Grande: EDUEPB, 2024.
- SILVA, Fabrício Rodrigues da; DAVI, Jordeana. **Ajuste fiscal permanente no brasil: fundamentos para compreender os ataques ao orçamento da seguridade social**. In: Rodrigues, Rodrigues, Fabrício et al. (orgs.). *Trabalho e Política Social no contexto de intensificação do ajuste fiscal*. Fortaleza: Editora da UECE, 2021. p. 18-25.
- SILVA, Fabrício Rodrigues da. **Contrarreformas e desfinanciamento da Previdência Social e Trabalho em tempos ultraneoliberais (2016 a 2022)**. 2023. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- SILVA, Rita de Cássia de Souza. **Aprofundamento do ajuste fiscal brasileiro no período do governo ultraneoliberal de Bolsonaro (2019–2022)**. Relatório final de iniciação científica (PIVIC). Orientador: Fabrício Rodrigues da Silva. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2025.