



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

Assistência Social sob austeridade: ajuste fiscal e dinâmica do fundo público no Brasil

Rita de Cassia de Souza Silva¹

Vitoria Camilly Coutinho Braz de Araújo²

Resumo: O estudo analisa os impactos do ajuste fiscal sobre o financiamento da Seguridade Social no Brasil, com ênfase na política de Assistência Social durante o governo Bolsonaro (2019–2022). Parte-se da compreensão de que, desde a década de 1990, há um processo de reorientação do fundo público em favor da acumulação de capital, em detrimento dos direitos sociais. A pesquisa, de caráter exploratório, descritivo e explicativo, baseia-se em dados orçamentários do SIGA Brasil. Os resultados evidenciam o aprofundamento do subfinanciamento, a concentração de recursos em transferências de renda e a fragilização do SUAS. Conclui-se que a Assistência Social foi tratada de forma residual, reafirmando a centralidade da austeridade fiscal.

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

SOCIAL ASSISTANCE UNDER AUSTERITY: fiscal adjustment and the dynamics of the public fund in brazil

Abstract: The study analyzes the impacts of fiscal adjustment on the financing of Social Security in Brazil, with emphasis on Social Assistance policy during the Bolsonaro government (2019–2022). It assumes that, since the 1990s, there has been a reorientation of public funds toward capital accumulation, to the detriment of social rights. The research, of an exploratory, descriptive, and explanatory nature, is based on budgetary data from SIGA Brasil. The results highlight the deepening of underfunding, the concentration of resources in cash transfer programs, and the weakening of SUAS. It concludes that Social Assistance was treated as residual, reaffirming the centrality of fiscal austerity.

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

1. Introdução

O debate acerca do papel do Estado e da destinação do fundo público tem ocupado lugar central nas análises críticas sobre as transformações recentes do capitalismo, especialmente em países periféricos como o Brasil. Nesse contexto, a Seguridade Social, composta pelas políticas de saúde, previdência e assistência social, configura-se como um dos principais campos de disputa, na medida em que concentra recursos significativos e materializa direitos historicamente conquistados pela classe trabalhadora.

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.

A Constituição Federal de 1988 instituiu um modelo de proteção social baseado na universalidade e na solidariedade, estabelecendo um sistema amplo de garantia de direitos. No entanto, desde a década de 1990, observa-se um movimento contínuo de tensão desse modelo, marcado por reformas estruturais que vêm redefinindo o papel do Estado e reorientando a alocação dos recursos públicos.

Essas transformações estão diretamente relacionadas às respostas do capital frente às suas crises cíclicas, conforme analisa Mandel (1982), ao evidenciar que, em momentos de crise, intensificam-se estratégias de ajuste que incidem sobre o trabalho e sobre os direitos sociais. No caso brasileiro, tais estratégias têm se expressado por meio de políticas de austeridade fiscal, reformas institucionais e mecanismos de restrição orçamentária que impactam diretamente o financiamento das políticas sociais. Dessa forma, o fundo público passa a ser progressivamente direcionado para a garantia da acumulação capitalista, em detrimento da efetivação de direitos sociais.

É nesse cenário que se insere o presente estudo, desenvolvido no âmbito da Iniciação Científica da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), durante o período de vigência 2024–2025. A pesquisa 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)”, do qual derivam as reflexões aqui apresentadas. Parte-se do entendimento de que o período recente da história brasileira, especialmente durante o governo de Jair Messias Bolsonaro, representa um aprofundamento das tendências neoliberais, configurando o que parte da literatura denomina de ultraneoliberalismo.

A eleição de 2018, contou com o apoio de frações importantes do capital, como o setor financeiro e o agronegócio, além de segmentos conservadores da sociedade, o que contribuiu para a consolidação de um projeto que articulou interesses econômicos e pautas ideológicas. Nesse contexto, o Estado passou por um processo de reestruturação regressiva, caracterizado pela diminuição de sua função social e pelo fortalecimento de sua dimensão econômica voltada à sustentação do capital.

Além disso, o período foi marcado pelo enfraquecimento dos espaços democráticos de participação social, historicamente fundamentais para a construção e o controle das políticas públicas. No âmbito da Assistência Social, por exemplo, verificou-se o desfinanciamento progressivo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS),

comprometendo sua capacidade de atendimento e ampliando a vulnerabilidade de populações já expostas a diversas formas de desigualdade. Esse processo evidencia não apenas uma restrição de recursos, mas uma mudança na concepção de política social, que passa a ser tratada de forma residual e focalizada.

Diante desse cenário, 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. Busca-se compreender de que maneira as políticas de ajuste fiscal influenciaram a destinação dos recursos públicos, bem como os impactos dessa dinâmica sobre a efetivação dos direitos sociais. Para tanto, parte-se de uma abordagem crítica com base no método do Materialismo Histórico-dialético, que considera as determinações históricas, políticas e econômicas que permeiam o objeto de estudo.

No que se refere aos aspectos metodológicos, a pesquisa caracteriza-se como exploratória, descritiva e explicativa. Trata-se de uma investigação que possibilita não apenas a aproximação com o fenômeno estudado, mas também sua problematização e análise aprofundada. A dimensão exploratória permitiu identificar os principais elementos que compõem a dinâmica do fundo público e da Seguridade Social; a dimensão descritiva possibilitou caracterizar as mudanças ocorridas no período analisado; e a dimensão explicativa contribuiu para a compreensão das relações entre o ajuste fiscal e os impactos sobre as políticas sociais.

Os dados utilizados na pesquisa foram obtidos por meio da plataforma SIGA Brasil, principal sistema de acesso às informações orçamentárias do governo federal. A partir da coleta e sistematização desses dados, foram elaborados gráficos e análises que evidenciam a evolução do orçamento da Seguridade Social e as alterações em sua composição ao longo do período estudado. Essa base empírica permite fundamentar as reflexões desenvolvidas, articulando dados quantitativos com a análise teórica.

Assim, ao investigar a relação entre ajuste fiscal, fundo público e Seguridade Social, este trabalho busca contribuir para o debate crítico acerca das transformações recentes do Estado brasileiro e seus impactos sobre os direitos sociais. Em um contexto de aprofundamento das desigualdades e de fragilização das políticas públicas, torna-se fundamental compreender as dinâmicas que orientam a destinação dos recursos públicos, bem como seus efeitos sobre as condições de vida da população.

2. Desenvolvimento

A análise da política de Assistência Social no Brasil exige sua compreensão a partir da formação histórica da Seguridade Social na conjuntura brasileira, marcada por profundas desigualdades estruturais e por uma inserção subordinada às dinâmicas do capitalismo dependente. Desde sua constituição, especialmente após a Constituição de 1988, a Assistência Social foi reconhecida como política social de direito, não contributiva, tendo como objetivo a garantia de proteção social aos segmentos mais vulnerabilizados. No entanto, diferentemente da Previdência Social historicamente mais institucionalizada e da Saúde amparada por maior alcance social, a Assistência sempre ocupou um lugar residual e tensionado, sendo constantemente alvo de subfinanciamento, focalização e restrições orçamentárias.

Ao longo da década de 90, em meio à consolidação do ajuste fiscal e das reformas de orientações neoliberais, a Assistência Social foi tratada como política compensatória, voltada ao alívio imediato da pobreza, sem a correspondente ampliação estrutural de recursos e capacidades institucionais. Tal condição reflete uma concepção histórica que a subordina esta política às margens do fundo público, tornando-a principal alvo das estratégias de contenção de gastos do Estado. Nesse sentido, a Assistência Social se configura, desde sua origem, como uma das políticas mais afetada a política de austeridade fiscal.

Dentre os governos que lideraram o país, destacamos que o governo Bolsonaro, traz novas perspectivas de ataque a Seguridade Social, e em especial a Assistência Social, onde esse quadro de desfinanciamento e desregulamentação se intensifica significativamente. Orientado por uma perspectiva conservadora e por uma agenda econômica neoliberal, centrada no aprofundamento do ajuste fiscal, o período de seu governo é marcado pelo enfraquecimento das políticas sociais e pela reconfiguração do papel do Estado na garantia de direitos. A Assistência Social, em particular, sofre com a descontinuidade de programas, a redução de recursos e a priorização de ações focalizadas e emergenciais em detrimento de uma política estruturada e universalizante.

Desta forma, a tabela a seguir busca evidenciar, a partir dos dados orçamentários, como essa trajetória histórica de fragilização se expressa de maneira ainda mais aguda no referido período, revelando o aprofundamento do subfinanciamento e das limitações na execução dessa política pública.

Tabela 01 – Função Assistência Social - 08 (autorizado e pago, 2019 e 2022 – IPCA, valores em milhões de reais – R\$)

FUNÇÃO DESP	ANO - SIAFI	AUTORIZADO - IPCA	PAGO - IPCA
ASSISTÊNCIA SOCIAL	2019	R\$ 133.919.930.942	R\$ 126.979.523.749
ASSISTÊNCIA SOCIAL	2020	R\$ 617.407.173.784	R\$ 544.317.718.577
ASSISTÊNCIA SOCIAL	2021	R\$ 221.349.186.110	R\$ 194.817.115.470
ASSISTÊNCIA SOCIAL	2022	R\$ 229.988.253.993	R\$ 216.656.194.378

Fonte: Elaboração Própria com base em: ARAÚJO, Vitória Camily 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.

A análise dos dados apresentados evidência que, no período do governo Bolsonaro, a política de Assistência Social foi profundamente impactada pela lógica da austeridade fiscal, ainda que sob contradições conjunturais impostas pela pandemia. Observa-se, que em 2019 os valores autorizados e pagos já expressam uma diferença relevante, indicando limitações na execução orçamentária mesmo antes do cenário de crise sanitária, tal processo revela a presença de mecanismos de contenção do gasto imposta especificamente no financiamento das políticas, que restringem a efetivação plena das políticas sociais, característica está central de uma agenda ultraneoliberal, que preza pelo ajuste fiscal.

Já em 2020, há uma inflexão significativa nos dados, com expressivo aumento tanto nos valores autorizados quanto nos efetivamente pagos. Esse crescimento, no entanto, não representa uma ruptura estrutural com a política de austeridade, mas sim uma resposta emergencial à crise provocada pela pandemia de COVID-19. A ampliação dos gastos esteve diretamente associada à implementação de programas de transferência de renda, como o auxílio emergencial, viabilizados em caráter

excepcional e com muita luta social. Ainda assim, a diferença entre o autorizado e o pago permanece elevada, indicando limites na execução mesmo em um contexto de calamidade pública.

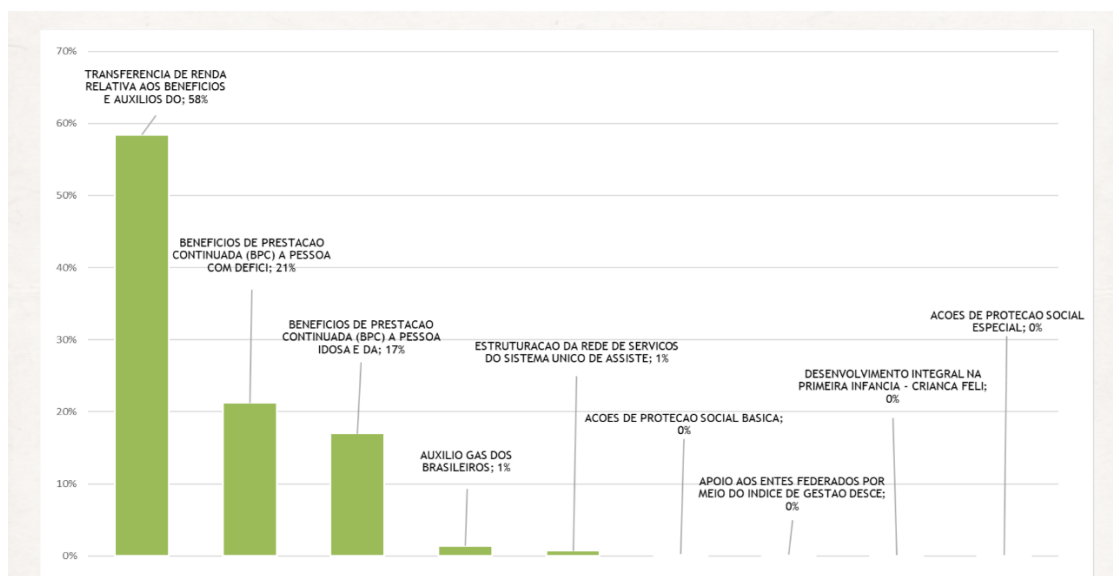
Nos anos subsequentes, 2021 e 2022, observa-se uma retração expressiva dos valores, especialmente quando comparados ao pico de 2020, evidenciando o retorno à lógica restritiva do ajuste fiscal. Mesmo com a persistência dos efeitos sociais e econômicos da pandemia, os níveis de financiamento da Assistência Social não se mantêm, revelando a descontinuidade das ações emergenciais e o desprezo por uma política totalmente voltada para a classe mais vulnerabilizada. Ademais, a recorrente diferença entre os valores autorizados e pagos demonstra que, além da limitação orçamentária, há também entraves na sua regulamentação, reforçando o seu sucateamento e subfinanciamento desta política.

Desta forma, os dados indicam como a Assistência Social foi uma das políticas mais afetadas durante o período, não apenas pelo seu desfinanciamento, mas principalmente pela subordinação às diretrizes da austeridade fiscal, que desregulamentar e atacam cada vez mais direitos sociais. Esse cenário pode ser compreendido como parte de um movimento mais amplo de redefinição do papel do Estado, no qual a garantia de direitos sociais é tensionada pelo capital. Assim, a análise da tabela permite afirmar que, longe de ser fortalecida, a Assistência Social foi tratada de maneira residual, sendo ampliada apenas em momentos de crise aguda e posteriormente retraída, evidenciando sua vulnerabilidade no interior da política econômica adotada durante o governo.

A Assistência Social no Brasil, inserida em uma agenda orientada pela austeridade fiscal e por uma perspectiva conservadora de Estado, essa política passa a ser não apenas subfinanciada, mas também deslegitimada no plano discursivo. A recorrente associação da Assistência Social a uma suposta “dependência” ou à ideia de que se trata de uma política voltada para “quem não quer trabalhar” reforça estigmas históricos e contribui para a fragilização de sua legitimidade pública. Tal construção ideológica cumpre um papel central na sustentação de medidas que restringem recursos e focalizam excessivamente as ações, ao mesmo tempo em que desloca o debate sobre o direito à proteção social para o campo moralizante.

Nesse contexto, a redução e a reconfiguração do financiamento da Assistência Social não podem ser compreendidas como fenômenos isolados, mas como parte de um movimento mais amplo de reorientação do fundo público. A priorização de mecanismos de ajuste fiscal, aliada à ampliação de estratégias que favorecem a acumulação de capital, contribui para o esvaziamento progressivo das políticas sociais. Assim, a análise da composição dos gastos torna-se fundamental para evidenciar como os recursos destinados à Assistência são concentrados em determinadas ações, em detrimento da estruturação e ampliação do sistema como um todo.

Gráfico 01 - 10 maiores ações de função Assistência Social – N. 08 (pago, 2022 – IPCA, valores em %)



Fonte: Elaboração própria com base em: 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.

A leitura dos dados apresentados no gráfico evidencia uma forte concentração dos recursos da Assistência Social em programas de transferência de renda, que correspondem à maior parcela do orçamento, enquanto outras ações estruturantes aparecem com participação extremamente reduzida ou praticamente inexistente. Benefícios como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), tanto para pessoas com deficiência quanto para idosos, também ocupam posições relevantes, porém ainda dentro de uma lógica focalizada. Em contrapartida, áreas fundamentais para a consolidação do

Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como a proteção social básica, a proteção especial, o fortalecimento da rede de serviços e o apoio à gestão descentralizada, apresentam percentuais irrisórios ou nulos.

Essa configuração evidencia que, mais do que um subfinanciamento, há uma redefinição da própria lógica da política de Assistência Social, que passa a operar de forma cada vez mais restrita e seletiva. A concentração em transferências monetárias, embora relevante em contextos de extrema vulnerabilidade, não substitui a necessidade de uma rede pública estruturada de serviços socioassistenciais. Ao contrário, essa focalização compromete a capacidade da política de responder de forma ampla às múltiplas expressões da questão social, penalizando diretamente às famílias que dependem desses serviços para sua sobrevivência e proteção.

Ademais, essa dinâmica se articula com o processo mais amplo de apropriação do fundo público, no qual os recursos que poderiam fortalecer a Seguridade Social são progressivamente redirecionados ou limitados, favorecendo outras prioridades econômicas. Nesse sentido, os dados apresentados reforçam a compreensão de que o discurso do déficit da Assistência Social não se sustenta como uma condição natural ou inevitável, mas deve ser interpretado como resultado de escolhas políticas. Trata-se, portanto, de um projeto que, ao restringir o financiamento e reduzir o escopo da política, contribui para sua desestruturação, ao mesmo tempo em que mantém intactos os mecanismos que privilegiam a acumulação de capital em detrimento da efetivação dos direitos sociais.

3. Considerações finais

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho evidencia que a política de Assistência Social no Brasil, inserida no âmbito mais amplo da Seguridade Social, tem sido historicamente marcada por processos de subfinanciamento os quais se intensificam em contextos de aprofundamento das políticas de austeridade fiscal. Ao considerar o período do governo Bolsonaro (2019–2022), observa-se um agravamento dessas tendências, articulado a um projeto político e econômico de caráter ultraneoliberal, que redefine o papel do Estado e reorienta a destinação do fundo público.

Os dados orçamentários analisados demonstram que, mesmo diante de um cenário de crise sanitária e social sem precedentes, como a pandemia de COVID-19, a ampliação dos gastos com a Assistência Social ocorreu de forma pontual, emergencial e

contraditória, não representando uma mudança estrutural na lógica de financiamento da política. Ao contrário, o que se verifica nos anos subsequentes é o retorno à trajetória de retração dos investimentos, reafirmando o compromisso com o ajuste fiscal em detrimento da consolidação de direitos sociais.

Além disso, a persistente diferença entre os valores autorizados e efetivamente pagos revela a existência de mecanismos que limitam a execução orçamentária, reforçando o caráter restritivo da política fiscal adotada. Esse elemento evidencia que o desfinanciamento da Assistência Social não se dá apenas pela redução formal de recursos, mas também por entraves operacionais e políticos que dificultam sua materialização.

Outro aspecto relevante identificado refere-se à concentração dos recursos em programas de transferência de renda, em detrimento do fortalecimento da rede de serviços socioassistenciais. Embora tais programas desempenhem papel importante no enfrentamento imediato da pobreza, sua centralidade não substitui a necessidade de uma política estruturada, universal e articulada. Essa configuração reforça uma lógica focalizada e seletiva, que limita o alcance da Assistência Social e compromete sua capacidade de responder às múltiplas expressões da questão social.

Ademais, observa-se que esse processo é acompanhado por uma construção discursiva que deslegitima a política de Assistência Social, associando-a a estigmas históricos e reforçando concepções moralizantes. Tal dinâmica contribui para a naturalização do seu desfinanciamento e para a aceitação social de medidas restritivas, ao mesmo tempo em que desloca o debate sobre direitos para o campo da responsabilização individual.

Diante disso, é possível afirmar que a Assistência Social, no período analisado, foi tratada de forma residual no interior da política econômica, sendo acionada de maneira mais robusta apenas em momentos de crise aguda e, posteriormente, novamente retraída. Esse movimento evidencia sua vulnerabilidade frente às diretrizes da austeridade fiscal e sua subordinação às estratégias de reprodução do capital.

Portanto, a compreensão das transformações ocorridas no financiamento da Assistência Social requer situá-las no contexto mais amplo de disputa pelo fundo público e de redefinição do papel do Estado. Os resultados deste estudo reforçam que o desfinanciamento e a reconfiguração dessa política não são fenômenos naturais ou

inevitáveis, mas expressam escolhas políticas que priorizam determinados interesses em detrimento da efetivação dos direitos sociais.

Por fim, destaca-se a importância de fortalecer o debate crítico acerca do financiamento da Seguridade Social e de ampliar a defesa de políticas públicas universais, capazes de garantir proteção social de forma ampla e equitativa. Nesse sentido, torna-se fundamental reafirmar a Assistência Social como direito e como dever do Estado, superando sua condição histórica de política residual e avançando na construção de um sistema efetivamente comprometido com a redução das desigualdades sociais.

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. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo público, valor e política social**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2021.
- CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- 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. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Fabrício Rodrigues da; BEHRING, Elaine Rossetti; DAVI, Jordeana. **As funções orçamentárias trabalho e previdência social no governo Bolsonaro (2019–2022)**. In: estado e dominação de classe: expressões contemporâneas. Goiânia: Editora

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.