



# 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, formação e trabalho profissional

---

## Ajuste fiscal e financiamento da Assistência Social no Brasil

Weslany Thaise Lins Prudêncio<sup>1</sup>

**Resumo:** Este trabalho analisa os impactos do ajuste fiscal permanente (2016–2023) na execução do financiamento da Política de Assistência Social no Brasil. Fundamenta-se na crítica à economia política, com base no materialismo histórico-dialético, por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados indicam diminuição dos recursos para os serviços socioassistenciais, sobretudo a partir de 2020, e ampliação da centralidade dos programas de transferência de renda, evidenciando o desfinanciamento dos serviços e o estreitamento da proteção social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

**Palavras-chave:** ajuste fiscal permanente; execução orçamentária; assistência social.

## Fiscal adjustment and financing of Social Assistance in Brazil

**Abstract:** This work analyzes the impacts of the permanent fiscal adjustment (2016–2023) on the execution of the financing of Social Assistance Policy in Brazil. It is based on a critique of political economy, grounded in historical-dialectical materialism, through bibliographic and documentary research. The results indicate a decrease in resources for social assistance services, especially from 2020 onwards, and an increased centrality of income transfer programs, highlighting the underfunding of services and the narrowing of social protection within the Unified Social Assistance System (SUAS).

**Keywords:** permanent fiscal adjustment; budget execution; social assistance.

### 1. Introdução

As transformações recentes no financiamento da Política de Assistência Social no Brasil devem ser compreendidas no contexto de aprofundamento das desigualdades sociais e das estratégias de ajuste fiscal que incidem sobre o fundo público. A partir de 2016, com a instituição da Emenda Constitucional nº 95/2016, consolida-se um regime fiscal restritivo que incide diretamente sobre o financiamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), impondo limites à expansão das políticas sociais.

Nesse contexto, observa-se uma contradição central: ao mesmo tempo em que se ampliam as demandas por proteção social, sobretudo a partir de 2020, os recursos destinados aos serviços do SUAS sofrem retração, enquanto se fortalece a centralidade dos programas de transferência de renda. Tal dinâmica suscita a problematização acerca

---

<sup>1</sup> Mestra em Serviço Social pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Doutoranda em Serviço Social na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: [weslany45@hotmail.com](mailto:weslany45@hotmail.com). Bolsista Capes.

das condições efetivas de materialização da Assistência Social enquanto política pública de proteção continuada.

Diante disso, o presente artigo tem como objetivo analisar os impactos do ajuste fiscal permanente, no período de 2016 a 2023, na execução do financiamento da Política de Assistência Social no Brasil. Para sua construção realizou-se pesquisa bibliográfica e documental com dados primários coletados no *site* Siga Brasil – painel do especialista – Função 8, além de uso de dados secundários presentes nas fontes bibliográficas. O artigo está estruturado em um tópico central, além da introdução e das considerações finais, no qual se condensa a discussão sobre os impactos do ajuste fiscal permanente na execução do financiamento da Política de Assistência Social, com ênfase no desfinanciamento dos serviços socioassistenciais e na ampliação da centralidade dos programas de transferência de renda no período de 2016 a 2023.

## **2. Os impactos do ajuste fiscal permanente na execução orçamentária da Política de Assistência Social no período de 2016 a 2023**

A intensificação dos mecanismos de ajuste fiscal no Brasil, sobretudo a partir de 2016, pode ser compreendida como expressão de um novo estágio do neoliberalismo, caracterizado por um aprofundamento de suas medidas, entendido como ultraneoliberalismo (Behring, 2021). Esse movimento não emerge de forma isolada, mas se insere em uma conjuntura mais ampla de crise política, cujas bases podem ser identificadas nas tensões sociais e institucionais que se avolumam desde 2013, especialmente no contexto das mobilizações conhecidas como Jornadas de Junho.

Um dos principais marcos dessa reconfiguração foi a instituição do Novo Regime Fiscal, durante o governo de Michel Temer, formalizado por meio da Emenda Constitucional nº 95/2016. Apresentada como estratégia necessária para a retomada do crescimento econômico, a medida se apoiou na narrativa de que o desequilíbrio fiscal decorreria, sobretudo, da expansão dos gastos públicos, em especial aqueles vinculados à proteção social. Nesse quadro, observa-se a radicalização do ajuste fiscal, com redução das despesas primárias e aprofundamento das restrições ao gasto social, processo consolidado pela constitucionalização do limite de gastos, cuja expansão passa a se limitar à correção inflacionária. (Behring, 2021).

Essa reconfiguração não pode ser compreendida a partir da justificativa oficial de uma suposta crise das contas públicas. Como problematiza Behring (2021), esse argumento de colapso financeiro tem sido amplamente mobilizado para legitimar tais medidas de cunho fiscal, ainda que não se sustentasse empiricamente. Ademais, iniciativas de ajustes fiscais já vinham sendo implementadas antes de 2016, especialmente no final do governo de Dilma Rousseff, com restrições ao acesso a benefícios como seguro-desemprego e pensões, combinadas à retração dos investimentos públicos. Nesse sentido, a EC nº 95/2016 não constitui resposta a um desequilíbrio conjuntural, mas expressão de uma ofensiva mais ampla, alinhada aos interesses neoliberais, que redefine as prioridades do fundo público.

De acordo com Behring (2021) os efeitos dessa medida tornam-se perceptíveis já a partir de 2017. A retração orçamentária das despesas primárias, atreladas exclusivamente à inflação, resulta em um crescimento praticamente estagnado dos recursos disponíveis, intensificando a disputa interna no orçamento. Nesse cenário, despesas obrigatórias, como benefícios previdenciários e assistenciais vinculados ao salário-mínimo, tendem a absorver parcela crescente dos recursos, comprimindo ainda mais o financiamento dos serviços públicos, especialmente no âmbito da Seguridade Social.

A dinâmica se aprofunda durante o governo de Jair Bolsonaro, que radicaliza tendências já em curso ao combinar ajuste fiscal com cunho político carregado de traços neofacistas. É nessa direção que Behring (2021) afirma ter se consolidado um projeto ultraneoliberal – já em curso – cuja a eleição de 2018 expressou uma correlação de forças marcada por valores conservadores e agenda radicalizada, evidenciada, pela expansão de práticas autoritárias, discursos de ódio e intensificação da violência política, impactando diretamente as políticas sociais e o padrão de intervenção estatal.

É nesse terreno de ajuste fiscal permanente que se aprofundam os limites ao financiamento das políticas públicas e redefine o papel do fundo público, ampliando sua subordinação às exigências do capital portador de juros. A Política de Assistência Social é diretamente tensionada por esse movimento regressivo, pois incide sobre sua estrutura e direção. Segundo Behring (2021), observa-se a emergência de ofensivas de caráter reacionário que desarticulam o padrão de institucionalização construído em períodos

anteriores — ainda que marcado por limites —, especialmente no que se refere à ampliação de direitos e à organização do sistema público de proteção social.

A trajetória de institucionalização do SUAS revela importantes inflexões em seu processo de consolidação. Conforme sistematizam Carneiro, Araújo e Araújo (2019), um primeiro período, situado entre 2005 e 2011, é marcado por um movimento de estruturação mais consistente, no qual se destacam a formulação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a regulamentação de instrumentos normativos para operacionalização do sistema e a atualização da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 2011. Em um segundo momento, entre 2012 e 2016, observa-se a continuidade desse processo, ainda que já atravessado por tensões. Contudo, essa trajetória de consolidação sofre inflexão com a mudança no cenário político-institucional, especialmente a partir do governo de Michel Temer, quando se interrompe o movimento de fortalecimento do SUAS e se abrem as condições para um processo de regressão na Assistência Social.

O direcionamento do ajuste fiscal a partir de 2016 produz desdobramentos concretos na forma de financiamento e execução das políticas que compõem a Seguridade Social. No caso da Assistência Social, tais impactos assumem contornos ainda mais profundos, considerando sua inserção histórica marcada pela ausência de vinculação orçamentária obrigatória, o que a torna particularmente suscetível às dinâmicas de ajuste fiscal. Nesse sentido, a compressão do gasto público e a intensificação da disputa pelo fundo público incidem diretamente sobre o SUAS, comprometendo sua capacidade de expansão e manutenção, especialmente no que se refere à oferta de serviços socioassistenciais.

Conforme analisa Barros (2024), esse período marca uma ruptura com o padrão de expansão — ainda que limitado — observado nos governos anteriores, evidenciando a interrupção do movimento de institucionalização que vinha sendo construído. Já no governo de Michel Temer, são identificados sinais concretos desse redirecionamento, como a redução no número de beneficiários do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC). A implementação da Emenda Constitucional nº 95/2016 aprofunda esse cenário ao impor restrições ao financiamento do SUAS, impactando diretamente a capacidade de oferta dos serviços socioassistenciais.

Esse movimento resulta no enfraquecimento da política, com efeitos que se expressam tanto na diminuição dos recursos quanto na descontinuidade do ciclo anterior de estruturação da Assistência Social. Os dados referentes ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) evidenciam essa tendência, indicando oscilações e posterior retração dos valores destinados aos benefícios e, sobretudo, aos serviços, com maior intensidade a partir de 2020.

A análise da execução orçamentária do Fundo Nacional de Assistência Social evidencia dinâmicas distintas entre benefícios e serviços ao longo do período recente. No caso dos benefícios socioassistenciais, observa-se uma relativa estabilidade nos valores pagos, que partem de aproximadamente R\$ 105,9 bilhões em 2016 e chegam a cerca de R\$ 93,8 bilhões em 2023. Em contraste, os serviços socioassistenciais apresentam maior instabilidade às restrições fiscais, com níveis de financiamento significativamente inferiores (Barros, 2024).

No que se refere especificamente aos serviços, ainda que se observe um momento de maior execução em 2019 — quando os valores pagos atingem cerca de R\$ 4,3 bilhões, o ponto mais elevado da série (2016 – 2023) —, esse patamar não se sustenta nos anos seguintes. A partir de 2020, consolida-se um movimento de queda, com redução progressiva dos recursos, que chegam a aproximadamente R\$ 2,3 bilhões em 2023, evidenciando uma inflexão mais acentuada no financiamento da oferta pública (Barros, 2024).

Esse comportamento revela que a compressão orçamentária incide de forma desigual no interior da política de Assistência Social. Os benefícios, por estarem associados a dispositivos institucionais mais rígidos — como sua vinculação ao salário-mínimo —, tendem a apresentar maior continuidade no financiamento. Por outro lado, os serviços socioassistenciais, por terem discricionariedade orçamentária, tornam-se mais suscetíveis aos cortes. Assim, fica evidente uma reconfiguração da política, na qual a retração do financiamento dos serviços — intensificada a partir de 2020 — compromete a capacidade de manutenção e expansão das ofertas no âmbito do SUAS.

A partir de 2020 os recursos destinados à execução desses serviços passam a sofrer uma retração acentuada. Os valores pagos, que haviam alcançado cerca de R\$ 4,3 bilhões em 2019, recuam para aproximadamente R\$ 2,2 bilhões em 2020, intensificando essa tendência nos anos subsequentes, com cerca de R\$ 1,4 bilhão em 2021 e atingindo

seu ponto mais baixo em 2022, com aproximadamente R\$ 1,1 bilhão. Ainda que em 2023 se observe uma recomposição parcial, com valores em torno de R\$ 2,3 bilhões, o patamar permanece significativamente inferior ao período anterior à inflexão (Barros, 2024).

Esse movimento evidencia que, longe de responder ao aumento das necessidades sociais, o financiamento dos serviços do SUAS foi comprimido justamente no momento de maior demanda devido aos desdobramentos da pandemia do COVID-19. Tal dinâmica incide diretamente sobre a materialidade da política, expressando-se na precarização e no esvaziamento dos equipamentos socioassistenciais, como Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (centros POP), cujas condições de funcionamento passam a ser comprometidas pela redução de recursos, equipes e capacidade de atendimento.

Se, no período anterior a 2016, ainda que sob limites e contradições, havia um movimento de ampliação institucional — tanto em termos orçamentários quanto na expansão da rede de serviços —, o cenário recente aponta para sua inflexão, com redução de garantias de proteção social continuada. Esse processo torna-se ainda mais crítico quando articulado ao agravamento das condições de vida da classe trabalhadora. Em 2020, o país atinge taxas elevadas de desemprego, alcançando cerca de 13,5% da população economicamente ativa, ao mesmo tempo em que se intensificam os níveis de insegurança alimentar, atingindo milhões de brasileiros (IBGE, 2020).

Nesse contexto, a retração dos recursos, aliada à precarização institucional e das condições de trabalho no SUAS, expressa um padrão de intervenção cada vez mais restritivo e seletivo. Dessa forma, o que se evidencia é a manutenção e o aprofundamento do ajuste fiscal iniciado em 2016, consolidando um padrão restritivo no direcionamento do fundo público para as políticas sociais. A retração dos recursos destinados aos serviços socioassistenciais, especialmente entre 2020 e 2022, relaciona-se diretamente às mudanças normativas implementadas no período anterior. Conforme aponta Barros (2024), a Portaria nº 2.362/2019 instituiu uma redução significativa nos repasses do FNAS aos municípios, com cortes que variaram entre 30% e 40%.

As análises de Behring (2022) confirmam a tendência de retração do financiamento das ações de proteção social básica e especial, particularmente a partir de 2019. Quando comparadas às demais ações orçamentárias da Assistência Social,

especialmente aquelas vinculadas aos benefícios, evidencia-se a posição residual ocupada pelos serviços de ação continuada. Mesmo sendo responsáveis pela materialização cotidiana da política nos territórios — como no caso dos CRAS —, esses serviços permanecem com participação extremamente reduzida no orçamento, chegando a representar cerca de 3% dos recursos em 2019. Tal configuração reforça o processo de precarização e esvaziamento da rede socioassistencial.

Do ponto de vista orçamentário, as alterações institucionais também contribuem dificultando o entendimento dessa dinâmica. A partir de 2019, ocorre uma mudança na estrutura da função 8, com a extinção da distinção entre proteção social especial de média e alta complexidade, que passam a ser agregadas sob a denominação genérica de “ações de proteção social especial”. Como observa Boschetti (2022) essa reconfiguração dificulta a identificação mais precisa da alocação dos recursos, ao mesmo tempo em que consolida uma lógica de simplificação que oculta o grau de desfinanciamento dos serviços socioassistenciais.

Ao analisar a execução orçamentária da Função – 8 (Assistência Social) é possível identificar uma trajetória de queda nos valores pagos. No âmbito da proteção social básica, os recursos, que alcançavam cerca de R\$ 2,4 bilhões em 2019, sofrem redução expressiva nos anos seguintes, atingindo aproximadamente R\$ 815 milhões em 2021 e cerca de R\$ 648 milhões em 2022 — o ponto mais baixo da série. Em 2023, observa-se uma recomposição parcial, com valores próximos a R\$ 1,5 bilhão, ainda assim inferiores ao patamar inicial. No caso da proteção social especial, a retração também é evidente, com os valores pagos passando de aproximadamente R\$ 860 milhões em 2019 para cerca de R\$ 361 milhões em 2022, evidenciando uma redução significativa da capacidade de financiamento dessas ações (Brasil, 2026).

Esse movimento revela não apenas uma diminuição de recursos, mas uma redefinição da estrutura interna do orçamento da Assistência Social (Função – 8). Os dados indicam que as ações de proteção social básica e especial passam a representar parcela ínfima do total executado na função 8, mantendo-se, na maior parte dos anos, abaixo de 1%. Em contrapartida, os benefícios socioassistenciais — como o BPC e os programas de transferência de renda — concentram a quase totalidade dos recursos, alcançando cerca de 96% do total em anos recentes.

Dessa forma, evidencia-se um processo de reconfiguração da política de Assistência Social, no qual o financiamento dos serviços é progressivamente comprimido, enquanto se amplia a centralidade dos programas de transferência de renda. Tal dinâmica expressa um padrão de intervenção estatal cada vez mais restritivo e focalizado, comprometendo a capacidade do SUAS de ofertar proteção social continuada e territorializada.

As reflexões de Boschetti (2022) permitem compreender que as demandas atendidas pela Assistência Social não são contingenciais, mas expressões da própria dinâmica de exploração da força de trabalho sob o capitalismo, constituindo mediações fundamentais no processo de reprodução social. Nesse sentido, a análise do financiamento dos serviços socioassistenciais suscita questionamentos sobre as condições objetivas de materialização dessa política enquanto direito.

Os dados evidenciam que a reduzida participação dos serviços no orçamento contrasta com a recorrente narrativa de excesso de gastos com equipamentos como CRAS e CREAS. Ao contrário, o que se verifica é a compressão sistemática desses recursos, em paralelo à ampliação da centralidade dos programas de transferência de renda. Essa dinâmica, como problematiza Mauriel (2020), reforça um padrão de enfrentamento da pobreza centrado na transferência monetária, ao mesmo tempo em que constrange o desenvolvimento dos serviços socioassistenciais. Embora tais programas de transferência desempenhem papel relevante para a sobrevivência imediata das famílias usuárias, também se articulam às exigências contemporâneas da dinâmica de acumulação do capital.

Nesse quadro, os efeitos do ajuste fiscal permanente se expressam de forma contundente sobre o SUAS, consolidando um cenário de instabilidade orçamentária e desfinanciamento dos serviços entre 2016 e 2023. Conforme destacam Boschetti e Teixeira (2019), tal dinâmica está articulada à priorização do fundo público para o pagamento da dívida, o que implica aumento da carga tributária sobre a classe trabalhadora e retração dos investimentos em direitos sociais, configurando processos contemporâneos de expropriação.

Ainda, verifica-se que além das restrições e alterações nas repartições orçamentárias, há também mudanças institucionais que tensionam a própria configuração da política. A exemplo da reorganização ministerial, com a incorporação da Assistência

Social ao Ministério da Cidadania, e a substituição do Programa Bolsa Família pelo Auxílio Brasil durante o governo de Bolsonaro (2019 – 2022).

Como sintetiza Boschetti (2022), o período recente pode ser compreendido como um processo acelerado de desmonte das políticas sociais, com impactos particularmente severos sobre a Assistência Social, que passa a sofrer um retrocesso em sua constituição como direito e a reatualizar práticas historicamente marcadas pelo clientelismo e pela focalização restritiva.

A análise desenvolvida permite afirmar que o processo recente de reconfiguração da Política de Assistência Social no Brasil não se limita a uma redução conjuntural de recursos, mas expressa uma inflexão estrutural no padrão de financiamento e de intervenção estatal. Sob a égide do ajuste fiscal permanente, intensificado após 2016, observa-se a consolidação de uma dinâmica regressiva, na qual o fundo público é progressivamente direcionado à valorização do capital, em detrimento da garantia de direitos sociais. Assim, a Assistência Social, que historicamente se constituiu como mediação no enfrentamento das expressões da questão social, tende a ser reconfigurada em conformidade com as exigências do capitalismo contemporâneo, particularmente em sua forma dependente.

### **3. Considerações finais**

A análise realizada evidencia que o aprofundamento do ajuste fiscal permanente, intensificado a partir de 2016, produziu incidências diretas sobre o financiamento da Política de Assistência Social e sobre a capacidade de operacionalização do SUAS.

Os dados analisados demonstram que, especialmente a partir de 2020, ocorre uma diminuição significativa dos recursos destinados aos serviços socioassistenciais, ao mesmo tempo em que se amplia a centralidade dos programas de transferência de renda no orçamento da Assistência Social. Embora fundamentais para a sobrevivência imediata das famílias usuárias, tais programas não se traduzem necessariamente no fortalecimento dessa política.

Esse movimento expressa não apenas a diminuição do financiamento dos serviços, mas uma tendência de restrição da perspectiva de proteção social continuada, comprometendo a manutenção e expansão das ofertas dos serviços socioassistenciais materializadas nos territórios por meio dos CRAS, CREAS e demais equipamentos do SUAS. Assim, a tendência observada entre 2016 e 2023 revela o aprofundamento de

um padrão restritivo e focalizado de proteção social, em consonância com as exigências contemporâneas do capital para sua reprodução ampliada.

## Referências

BARROS, Ravi Cruz de Freitas. **A Incorporação da Política Nacional de Assistência Social nos Planos Plurianuais**. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade de Brasília. Brasília, 2024.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Tendências do financiamento da Assistência Social em tempos de ajuste fiscal e inflexão ultraneoliberal**. In: SILVA, Jeane Andréia Ferraz; DALTON, Andréa Montero (orgs.) O financiamento da política de Assistência social e ajuste estrutural no Brasil. São Paulo: Annablume, 2022.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo público, valor e política social**. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2021.

BOSCHETTI, Ivanete. **33 anos depois: avanços e contiguidades na Política de Assistência Social**. In: SILVA, Jeane Andréia Ferraz; DALTON, Andréa Montero (orgs.) O financiamento da política de assistência social e Ajuste estrutural no Brasil. São Paulo: Annablume, 2022.

BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. **O draconiano ajuste fiscal no Brasil e a expropriação de direitos da seguridade social**. In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes de (org.). Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social. São Paulo: Cortez, 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Siga Brasil – Painel do Especialista**. Brasília, DF: Senado Federal, 2026. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 14 de fev. 2026.

CARNEIRO, Annova Miriam Ferreira; ARAUJO, Cleonice Correia; DE ARAUJO, Maria do Socorro Sousa. **Política de Assistência Social no período 1988-2018: construção e desmonte**. Ser Social, v. 21, n. 44, p. 29-47, 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Com pandemia, 20 estados têm taxa média de desemprego recorde em 2020**. 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30235-com-pandemia-20-estados-tem-taxa-media-de-desemprego-recorde-em-2020>. Acesso em: 8 de fev. 2026.

MAURIEL, Ana Paula. **Assistência e repressão: pilares no enfrentamento da “questão social” no capitalismo dependente brasileiro**. Revista Vértices, v. 22, n. Especial, p. 706-726, 2020b.

SILVA, Fabrício Rodrigues da. **Contrarreformas e desfinanciamento da Previdência Social e Trabalho em tempos ultraneoliberais (2016 a 2022)**. 2023. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2023.