

# FUNDO PÚBLICO, ORÇAMENTO E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ALGUMAS TENDÊNCIAS SOBRE A CONDIÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ORÇAMENTO PÚBLICO<sup>1</sup>

*PUBLIC FUND, BUDGET AND SOCIAL ASSISTANCE  
POLICY: SOME TRENDS ON THE STATUS OF SOCIAL  
ASSISTANCE POLICY IN THE PUBLIC BUDGET*

**Mossicléia Mendes da Silva\***

Universidade Federal do Rio de Janeiro

## Resumo

O presente artigo é parte da Aula inaugural proferida no Curso de “Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS” e tem como finalidade apresentar o debate sobre a relação entre o fundo público, o orçamento e a política de assistência social no Brasil, de modo a reconhecer algumas tendências presentes nesta relação. Nesse sentido, ele propõe uma abordagem mais generalista sobre o debate do fundo público, com vistas a problematizarmos a lógica presente no financiamento das políticas sociais, particularmente, da Assistência Social e os desafios contemporâneos postos no contexto de radicalização neoliberal e de austeridade fiscal. E mais, procura apresentar uma discussão que vá além de uma visão endógena da política de Assistência Social, de modo a situá-la no contexto societário atual, marcado por um modelo de Estado e de proteção social.

## Abstract

This article is part of the inaugural lecture given at the "Financial and Budgetary Management of the SUAS" course and its purpose is to present the debate on the relationship between the public fund, the budget and social assistance policy in Brazil, in order to recognize some of the tendencies present in this relationship. In this sense, it proposes a more general approach to the public fund debate, with a view to problematizing the logic present in the financing of social policies, particularly social assistance, and the contemporary challenges posed by the context of neoliberal radicalization and fiscal austerity. Furthermore, it seeks to present a discussion that goes beyond an endogenous view of the Social Assistance policy, in order to situate it in the current societal context, marked by a model of state and social protection.

**PALAVRAS-CHAVE:** Fundo Público;  
Assistência Social; Financiamento;  
Neoliberalismo;

**KEYWORDS:** Public Fund; Social assistance;  
Financing; Neoliberalism;

---

<sup>1</sup> Este artigo reproduz parcialmente a Aula Inaugural on-line do Curso “Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS”, ministrada pela autora em 24 de novembro de 2023 e transmitida pelo You Tube, cuja transcrição foi realizada pela bolsista Larissa Santos da Silva do projeto Revista Goitacá: O caminho para a visibilidade da produção científica no norte fluminense. Sua transformação neste artigo contou com a contribuição da profa. Érica Almeida, da UFF Campos que colaborou na escrita do material transcrito.

## Introdução

Inicialmente, eu gostaria de agradecer a oportunidade de participar como docente do Projeto Capacita SUAS, com o módulo sobre gestão orçamentária, um tema complexo, mas extremamente necessário tanto para conselheiros dos/das instâncias de controle social, quanto para os trabalhadores que estão na execução da política social, particularmente, da política de assistência social.

A minha proposta nesta aula é a de desenvolver o debate sobre o fundo público, orçamento e política de assistência social. Para tanto, eu proponho uma problematização acerca das tendências atuais que incidem sobre a relação entre a política de assistência social e o Orçamento Público a partir de uma abordagem mais generalista sobre o fundo público e que nos permita avançar na compreensão da lógica que orienta o financiamento da Assistência Social no contexto neoliberal e de modernização conservadora. Ao propor uma abordagem generalista acerca da política de assistência social, gostaria de enfatizar a necessidade de se avançar na superação de concepções endógenas presentes neste debate e que vem impedindo uma melhor compreensão dos limites e dos desafios postos a esta política. Trata-se de problematizarmos, a partir da crítica da economia política, as análises que insistem em desconsiderar e/ou negligenciar a relação das políticas sociais com a dinâmica atual do capitalismo e suas formas de acumulação e reprodução social. No caso da política de assistência social, trata-se de analisar a sua inserção em um dado padrão de proteção social, em um contexto societário determinado, em uma forma histórica particular de o Estado responder às demandas da população e, ainda, em uma dada correlação de forças políticas e econômicas. Daí, a necessidade de iniciarmos nossa discussão a partir da compreensão do que seja o fundo público.

Minha intenção, nesta aula, é trazer alguns elementos teóricos, que eu considero mais importantes e necessários, para uma reflexão que problematize a relação entre o que chamamos de “modernização conservadora” e as lógicas e ações implementadas pelos governos mais recentes, no País, considerando as mudanças na conjuntura econômica e políticas após 2003. Com os Governos do PT (2003 – 2016), acompanhamos as contradições de uma gestão política baseada na “conciliação de classes” e suas repercussões nas políticas sociais, em especial, na política de assistência social. E mais, o seu recrudescimento após o Golpe de 2016 e a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018 (2019-2022), considerado como um período de radicalização e aprofundamento do neoliberalismo reacionário no País e seus impactos no que se refere ao crescimento do desemprego e da precarização do trabalho, das desigualdades sociorraciais, assim como, do processo de vulnerabilização em função da crise da proteção social, antes e depois da pandemia da Covid- 19.

Em síntese, o artigo em tela, parte da aula introdutória sobre fundo público no Projeto Capacita SUAS, busca problematizar a política de assistência social sob a primazia de uma abordagem que privilegie as respostas implementadas pelo Estado brasileiro no campo da proteção social, considerando a dinâmica atual do capitalismo periférico e dependente nas últimas duas décadas, de modo a dar visibilidade às novas expressões da questão social e às formas do seu enfrentamento.

### **Fundo público como punção compulsória da mais-valia – distribuições e disputas**

Quando tratamos do conceito de fundo público, não estamos nos referindo, por exemplo, aos fundos municipais, estaduais ou ao fundo nacional de assistência social, que representam as unidades orçamentárias com personalidade jurídicas, as quais devem ter contas bancárias vinculadas por onde os recursos públicos transitam, ou seja, por onde se fazem as transferências dos recursos entre os entes federativos. O fundo público, na perspectiva de Elaine Bhering (2010), se forma por meio de uma punção compulsória da mais-valia socialmente produzida, o que significa que o fundo público constitui o montante de recursos, sob a propriedade do Estado, formado a partir das taxas, das contribuições sociais e dos impostos. E por que se trata de uma punção compulsória? Porque o Estado, como ente público, tem a prerrogativa de criar e recolher impostos, taxas e contribuições sociais. O fundo público envolve, portanto, a capacidade que o Estado tem de mobilizar esses recursos para realizar intervenções nas políticas públicas, de modo geral, englobando as políticas econômicas e sociais.

Nesta direção, se ele é o montante dos recursos arrecadados pelo Estado sobre a riqueza socialmente produzida, ele é, também, uma parte da mais-valia apropriada pelo capitalista, já que na acepção de Marx (2013) a mais-valia é a riqueza socialmente produzida pela classe trabalhadora no âmbito do capitalismo e que é apropriada pelos capitalistas no processo de produção. Ou seja, em seu processo de trabalho, a classe trabalhadora produz um valor excedente à quantidade de trabalho pela qual ela é remunerada por meio do salário, o que significa que a mais-valia constitui a fração de trabalho que é continuamente apropriada pelo capitalista sem o devido pagamento ao trabalhador. Ora, o que acontece é ao se apropriar de uma parte desta mais-valia socialmente produzida, na forma de taxas, impostos e contribuições sociais, o Estado cria o fundo público que será a base de financiamento das suas escolhas políticas, ações e, portanto, alvo de disputas das frações e classes sociais.

Sendo assim, o fundo público é composto tanto da mais-valia apropriada pelos capitalistas proprietários da força de trabalho no processo produtivo, quanto de parte dos salários desses mesmos trabalhadores no processo de consumo de mercadorias e serviços necessários à reprodução social, haja vista que as políticas de proteção social não

conseguem dar conta das necessidades apresentadas pelas famílias da classe que vive do trabalho, particularmente no capitalismo dependente e periférico e em contexto de aprofundamento do neoliberalismo. Além disso, é preciso considerar que existe outra parte do fundo público que tem origem nos descontos realizados pelo Estado nos salários dos trabalhadores referentes às contribuições sociais. Nesse sentido, o fundo público, como o conjunto de recursos que está sob a propriedade do Estado oriundo das taxas, impostos e contribuições sociais, está diretamente vinculado à carga tributária de um país. O sistema tributário pode ser mais ou menos progressivo e mais ou menos redistributivo, o que vai interferir não apenas na forma de arrecadação, quanto na sua capacidade de financiar, de modo universal ou focalizado, as políticas sociais e os direitos sociais.

Se um país tem um sistema tributário regressivo, como o sistema brasileiro, ou seja, aquele que tributa mais a classe trabalhadora (sobre salário, renda e consumo), do que o patrimônio das classes e frações de classe proprietárias, herança, bens de luxo, transações financeiras, lucros dentre outros setores e serviços que são isentados de impostos e taxaões, pode-se afirmar que, no Brasil, a classe trabalhadora tem arcado – relativamente – com grande parte do fundo público que financia as políticas sociais necessárias à reprodução social dos brasileiros e brasileiras.

Nesse sentido, refletir sobre o fundo público implica pensar também a sua distribuição e como esse processo de distribuição é mediado pelas disputas entre as classes e frações de classe sobre e dentro do Estado. Isso também nos auxilia a compreender melhor as disputas no interior da sociedade civil e da sociedade política em torno da distribuição do Orçamento, nas suas diferentes escalas de ação que, por sua vez, chama atenção para as diferentes narrativas político-ideológicas em torno do Estado, do fundo público e suas prioridades, incluindo o debate sempre conflituoso entre universalização e efetivação dos direitos sociais e os “compromissos” com a dívida pública, defendidos pelo neoliberalismo.

Continuando, o fundo público é constituído muito mais por um recurso que advém do próprio salário da classe trabalhadora, do que dos lucros, ou seja, daquilo que é apropriado pela classe que detém a riqueza socialmente produzida. É importante entender que fundo público e orçamento público não são a mesma coisa, embora o orçamento público seja uma das expressões mais imediatas do fundo público, já que é uma peça na qual está exposto o planejamento financeiro, ou seja, a definição de como e onde o fundo público vai ser aplicado.

Ainda em se tratando da formação do fundo público, é preciso explicitar que o Estado tem poderes tanto para emitir moedas, quanto para contrair empréstimos (internos e externos). E mais, também compete ao Estado cobrar *royalties* sobre as atividades de exploração e produção de bens naturais. Essas receitas também vão contribuir na formação do fundo público, além dos lucros e dividendos de empresas públicas. É muito comum escutarmos o discurso dos liberais, aqueles mais ortodoxos, sobre a importância da política

de austeridade fiscal que, quase sempre, vem acompanhado do exemplo da dona de casa: - “Vamos pensar você na sua casa, se você gasta mais do que você ganha, você vai se endividar”. “Então, o Estado é a mesma coisa, se ele gastar mais do que ele arrecada, ele do vai se endividar”. Só que essa comparação é completamente equivocada, descabida. E por quê? Porque o trabalhador, na sua casa só conta com o seu salário, ele trabalha com uma renda fixa. Você pode ter um trabalhador que trabalhe com vendas, com comércio, ele vai variar um pouquinho ali a sua renda, mas isso é mínimo. No caso do Estado, ele tem uma capacidade muito maior de aumentar sua arrecadação, inclusive mudando o seu sistema tributário e aumentando a sua arrecadação. Por exemplo, se o Estado optar por taxar grandes fortunas, ele aumentará a sua arrecadação, podendo compor um fundo público mais robusto.

Então, o Estado tem a opção de cobrar *royalties* que as famílias não têm; ele também tem as empresas estatais que podem interferir no preço e na qualidade dos serviços prestados à população, dentre outros exemplos, indicando para o equívoco desta comparação. Essa crítica exige, entretanto, uma capacidade analítica diante desse discurso do ajuste fiscal, diante desse discurso da austeridade porque esses discursos, essas narrativas, são narrativas difundidas para construir consensos, na sociedade, de que é necessário que o Estado corte gastos na área da Proteção Social / Seguridade Social, com a oferta de políticas públicas que garantam os direitos sociais de modo universal.

É isso que Ana Elisabeth Motta (1995) vai chamar de “cultura da crise”. Segundo ela, na década de 1990 se disseminou a ideia de que vivenciávamos uma crise profunda que exigia sacrifícios por parte da sociedade, já que seria necessário que o Estado cortasse seus gastos com políticas sociais, com o funcionalismo público e, em especial com os investimentos na saúde e educação. Para Leda Paulani (2010) trata-se de um Estado permanente de emergência e sob a tensão dos “humores” do mercado.

Ora, o que as narrativas acima tentam esconder são os vínculos estruturais do fundo público com a reprodução do capitalismo; daí o fundo público ser objeto de disputa entre as classes e suas frações. Segundo Elaine Bering o fundo público sempre foi fundamental para reprodução ampliada do capital, sobretudo num contexto de crise; e é por isso que, cada vez mais, há uma incidência do capital, sobretudo da sua fração financeira, sobre o fundo público, na tentativa de se apropriar do mesmo por meio da dívida pública, dentre outros.

### **Fundo Público, Dívida Pública e o (Des) Financiamento das Políticas Sociais**

Qual é a relação do fundo público com as políticas sociais? Por que precisamos pensar sobre o fundo público ao tratarmos da política de assistência social? Como já demonstrado, o fundo público é parte da mais-valia socialmente produzida pela classe trabalhadora e transformada em carga tributária apropriada pelo Estado para o financiamento das políticas

públicas, dentre outras atividades de interesse do capital; o que significa que não há políticas públicas sem financiamento público e financiamento público requer alocação de fundo público. Nesse sentido, como política de seguridade social, a política de assistência social não está fora das disputas em torno do orçamento.

Como objeto de alocação do fundo público, a assistência social, assim como, as demais políticas públicas, participam das disputas tanto pelos recursos financeiros, materiais e humanos, quanto pela direção política e social que será impressa na elaboração, planejamento, implementação e avaliação das políticas estatais e suas expectativas em torno da participação popular, do controle social e da efetivação dos direitos.

No caso da política de assistência social e do SUAS, o País, nos últimos anos, enfrentou e, ainda enfrenta, grandes desafios, sobretudo no que se refere à recomposição do seu financiamento, que está associado à recomposição dos seus equipamentos públicos e, também, à qualidade dos seus trabalhadores, vítimas da ausência dos concursos públicos em todo o território nacional, assim como, de contratos protegidos e com remuneração adequada para enfrentar a crescente precarização do mercado de trabalho dos assistentes sociais e demais profissionais do SUAS.

Nesse sentido, pensar a qualidade e a efetividade da política de assistência social brasileira requer, antes de qualquer coisa, problematizar o seu financiamento. Para tanto, sugiro que comecemos pelas mudanças jurídico-políticas e institucionais, a partir de 1988, quando a assistência social passa a compor a política de seguridade social e, mais tarde, com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, 1993). Essas mudanças alteraram radicalmente a forma como a assistência social pública era realizada no País, o que vai requerer um conjunto de instrumentos normativos, sobretudo a partir da PNAS que vai determinar uma nova lógica de financiamento para assistência social e novas balizas para o seu financiamento, diferenciando-o, tanto do ponto de vista da sua lógica, quanto da sua estruturação.

Essas mudanças dos anos de 1980 e 1990 foram fundamentais para a aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social, em 2004, que criou o Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS, 2005) e, por consequência, da NOB -RH (2006), a Tipificação Nacional dos serviços socioassistenciais e o Protocolo de Gestão Integrada (2009) e a revisão da LOAS de 1993 (Lei 12.435, de 2011), que ficou muito conhecida como “Lei dos SUAS”. Esses novos mecanismos normativos, novos instrumentos de regulamentação e de institucionalização foram essenciais para a consolidação de um sistema para assistência social no Brasil completamente inovador do ponto de vista institucional, normativo, e também do ponto de vista do financiamento, mas acima de tudo, no que tange à relação entre os entes federados.

Este novo pacto federativo em torno dos direitos socioassistenciais tem permitido, ainda que com muitos limites, a possibilidade de uma sustentabilidade financeira necessária à continuidade dos serviços, que é fundamental no que se refere à superação daquela lógica clientelista, centralizada no governo federal e em uma lógica convenial atravessada, quase sempre, pelas mediações políticas e eleitorais que colocavam os municípios e os estados em uma situação extremamente frágil e subalterna frente ao ente centralizador que era a União.

Chamado por Bhering de “choque de gestão”, essas mudanças estão concentradas entre 2004 e 2014 e vai consolidar um movimento de avanços e de grandes desafios para a política de assistência social. Cabe salientar que sob novos marcos normativos e operacionais, a assistência social passou por uma série de avanços na organização dos serviços, dentre eles, a implementação do SUAS em todos os municípios brasileiros. Todavia, sob a lógica da modernização conservadora e no tensionamento permanente do ajuste fiscal e o subfinanciamento da assistência social, pode-se afirmar que as conquistas do pacto federativo, do cofinanciamento, da capilaridade, da institucionalidade da política, bem como, da sua organização, dos níveis de proteção social, dentre outras, têm sido acompanhadas daquilo que vem sendo nomeado de plataformização das políticas sociais, um processo de aprofundamento da racionalidade produtivista - empresarial que invadiu as instituições governamentais, modificando tanto a dinâmica da execução dos serviços, como o que se espera dos mesmos, ou seja a sua avaliação.

Além disso, as próprias normativas como a PNAS, NOBs entre outras, trazem fundamentos neoconservadores como a noção de vulnerabilidade e risco social. Outra questão premente é o papel de centralidade ocupado pela transferência monetária, via Benefício de Prestação Continuada (BPC), mas sobretudo, pelo Programa Bolsa Família.

Quanto ao fato da assistência social se expandir nesse período e ganhar uma centralidade no âmbito da Seguridade Social, Ana Elizabeth Mota, em “O mito da assistência social” (2017), vai chamar atenção para o fato da Seguridade Social, longe de formar um todo orgânico como previsto na sua lei orgânica, vai formar uma unidade contraditória na qual a saúde e a Previdência sofrerão um forte processo de mercantilização/privatização, enquanto a assistência social vai assumir uma centralidade político- ideológica, como se ela fosse capaz de combater a desigualdade social e suas expressões. Para Mota (2017), ao assumir o lugar da política de enfrentamento da questão social, lugar que historicamente foi o lugar do trabalho formal, protegido socialmente, a assistência social passa a funcionar como um dispositivo ideológico de hegemonia e de controle social dos trabalhadores mais empobrecidos, desviando o debate do campo dos direitos do/no trabalho para o assistencial, emergencial.

Dando continuidade à questão do financiamento, quais são as novas bases do cofinanciamento a partir da LOAS de 2011? Quais são os critérios da partilha? O que ela diz

acerca dos pisos de proteção social básica e de proteção social especial? Quais são as instâncias de pactuação? Essas são algumas mudanças no que se refere ao pacto federativo no que concerne ao financiamento da assistência social e que nos interessa analisar mais de perto. Inicialmente, é preciso considerar que a existência dessas instâncias e normativas são fundamentais para trazer segurança jurídico-normativa, no entanto, não podemos nos esquecer de que essas instâncias estão atravessadas pelos interesses políticos e pelas disputas. Ora, isso quer dizer que embora exista uma legislação, uma norma, ela não está acima dos interesses e, portanto, está condicionada aos acordos e consensos construídos politicamente. Isso não significa que os acordos políticos possam tudo, mas que a sua lógica acabará presidindo a condução político-social daquela política pública, ainda que criticada e questionada pelos espaços de controle social e até mesmo pelas instituições de justiça, por intermédio dos Ministérios Públicos e Defensorias.

Eu vou dar um exemplo: - está na norma que os recursos têm que transferidos em repasses automáticos. Pois bem, o governo Bolsonaro não cumpriu essa norma e durante vários meses, os repasses automáticos foram atrasados. O direito, a regulamentação jurídica é importante e fundamental, a normatização é importante, fundamental, indispensável, porque isso nos ajuda na disputa política, mas ela não é suficiente porque ela não é uma abstração.

Assim como a liberdade não é algo em abstrato, o Direito também não funciona em abstrato, ele é disputado politicamente, o que significa que as normas também estão no campo da disputa, assim como, o orçamento. Isso indica a importância da organização não só dos usuários, mas também dos trabalhadores do SUAS e dos gestores em torno do orçamento do SUAS.

Como eu já mencionei, no período dos governos petistas (2003-2016), nós vivenciamos inúmeros avanços e conquistas jurídico-políticas e institucionais na política de assistência social que contribuíram sobremaneira ao que ela é atualmente e no que ela representa do ponto de vista da proteção social, sobretudo se compararmos com a experiência pretérita da assistência social no País. Entretanto, a modernização conservadora operada pelos governos petistas que trouxeram inúmeros avanços e conquistas nomeados de “choque de gestão” não conseguiu superar a racionalidade neoliberal presente no Estado brasileiro e que vem acentuando a lógica gerencialista nas suas instituições, assim como, mantendo estruturas, ideias e práticas conservadoras e inadequadas ao enfrentamento interseccional da “questão social”. É nesse sentido que emprego o conceito de modernização conservadora.

Esse conceito já não será adequado para pensar o processo de desmonte do Estado brasileiro e de recrudescimento da questão social a partir do golpe de 2016, seguido da eleição de Bolsonaro, que eu nomeio de um período de destruição reacionária. E por que destruição reacionária? Porque tudo aquilo que a gente conquistou coletivamente, desde

2004, na política de assistência social sofreu um processo não só de desfinanciamento, mas, também de deslegitimação política e desinstitucionalização que deixou marcas profundas que, talvez, não sejam enfrentadas pelo governo atual (governo Lula, 2023-2026), considerando o avanço do neoconservadorismo na política institucional e no Congresso Nacional. Dentre algumas dessas mudanças operacionalizadas pelo reacionarismo estão o processo de descredibilização, o desrespeito às instâncias de pactuação e a perda de recursos. Aliás, o pacto federativo foi substancialmente desrespeitado, comprometendo a lógica de cofinanciamento, substituída pelas emendas do chamado “orçamento secreto”. O SUAS foi atacado na sua espinha dorsal; daí este período ser caracterizado como um período de destruição regressiva e reacionária, considerando que ele não se restringiu apenas ao desmonte do que havia na assistência social, mas, de promover uma ampla desestruturação desta Política, o que incluiu o financiamento e, por conseguinte a sua destruição enquanto política pública estatal.

O aprofundamento da crise estrutural do capitalismo, expresso na crise financeira de 2008, impactou as respostas do Estado em todo o globo, seja na política econômica, seja na política social, levando os Estados, na versão liberal ou neoliberal, a radicalizarem na austeridade fiscal como resposta à crise. Essa radicalização neoliberal tem feito com que alguns autores chamem essa nova fase brasileira pós-2016 de ultraneoliberalismo, considerando o processo avançado de privatizações de estatais e de realização das contrarreformas neoliberais, como as realizadas entre o período de Temer e Bolsonaro (2016 – 2022).<sup>2</sup> Além disso, cabe ressaltar o desfinanciamento das políticas sociais e a ausência de uma política anticíclica, considerando as perdas de emprego e o processo de precarização do trabalho, a partir de 2015, e do avanço da extrema pobreza e da fome, logo após o País ter atingido a sua melhor marca no enfrentamento da extrema pobreza desde os anos de 1990 e deixado o Mapa da Fome, em 2014.

O neoliberalismo é própria forma de reprodução do capitalismo contemporâneo que vai presumir uma série de contrarreformas das políticas sociais. A sua radicalização no período recente não vem sozinha, ela é acompanhada de uma contraofensiva ultraconservadora, que traz em seu bojo o neoconservadorismo religioso, expresso pelo avanço do neopentecostalismo ligado aos movimentos de extrema direita que incluem o ataque aos direitos das populações historicamente discriminadas e excluídas do Estado, no

---

<sup>2</sup> Refiro-me aqui às contrarreformas previdenciária, trabalhista, à aprovação da Lei de Terceirização e à Emenda Constitucional 1995, que pressupõe uma série de ações e de estratégias que reduzem o investimento do Estado no atendimento às demandas e necessidades sociais da classe trabalhadora e que canaliza os recursos do fundo público para o atendimento dos interesses das frações do capital, sobretudo, do capital financeiro e, portanto, pressupõe uma política fiscal super conservadora e regressiva.

que se refere ao reconhecimento dos seus direitos, ou pelo menos a parte deles, como os direitos da população negra, das mulheres, da população LGBTQIA+ e das Comunidades Tradicionais.

Esse contexto de radicalização, iniciado após o golpe de 2016, se aprofunda no governo de Bolsonaro, com a naturalização do discurso de ódio e de eliminação do adversário como estratégia política, com a supressão dos avanços dos governos anteriores no que se refere à criação de empregos protegidos e à valorização do salário – mínimo, à democratização do acesso à Universidade, via FIES, PROUNI e REUNI, à realização de uma política habitacional para as classes populares, no campo e na cidade, à valorização das políticas afirmativas e à ampliação das políticas para as mulheres, para a população negra e, mais particularmente, à ampliação do orçamento para assistência social, ainda que essas políticas fossem marcadas pelas contradições da “conciliação de classes”.

Bhering nos lembra que esse “ajuste fiscal permanente”, adensado na fase de radicalização do neoliberalismo, não é uma novidade entre nós; ao contrário, essa ideologia conquistou sua hegemonia no País nos anos de 1990 e, desde então, vem nos impondo seu receituário e suas políticas de austeridade fiscal, que tem no pagamento dos juros e serviços da dívida pública o seu maior compromisso, o que vem afetando drasticamente o financiamento políticas públicas estruturantes como a de Seguridade Social, a de Educação, a de Segurança Pública, dentre outras.

Como se não bastasse, a Emenda Constitucional 93 que prorrogou a desvinculação de receitas da união (DRU) <sup>3</sup>de até 20% para 30%. Originária dos governos da década de 1990, a DRU ganhou um estado de “estratégia permanente” dos diversos governos durante os anos de 2000, 2010 e segue até hoje. Ora, os impactos da DRU no orçamento da Seguridade são desastrosos para as políticas que integram a Seguridade Social brasileira (Saúde, Previdência e Assistência Social), se considerarmos que ela transfere da Seguridade Social 30% dos seus recursos orçamentários oriundos das receitas exclusivas para a Seguridade, conforme Constituição Federal de 1988.

As notícias das mídias tradicionais sobre o déficit fiscal da previdência ou sobre o déficit fiscal do orçamento da Seguridade Social, na verdade, esconde mais do que mostra os seus verdadeiros problemas, começando pela ausência de publicização das informações referentes aos “supostos” *déficits*. A Emenda Constitucional 95, por exemplo, proposta em 2016 pelo governo Temer, impactou o financiamento das políticas sociais e, particularmente, o financiamento da Assistência Social. Ela determinava, por força constitucional, o congelamento de gastos na área social para proteger os recursos relativos ao pagamento da

---

<sup>3</sup> É um dispositivo jurídico, político que permite desvincular receitas que são exclusivas da Seguridade Social para compor o *superávit* primário dos governos

dívida pública, assim como, dos investimentos para o capital. Ora, não se trata de um Estado “mínimo” como se propaga, mas de um Estado mínimo para o “social”, para atender as necessidades sociais e os direitos das camadas subalternas, para que o Estado possa ser “máximo” para o capital, isto é, para os detentores da dívida pública brasileira, principal peça do rentismo contemporâneo.

De que forma esse desmonte reacionário impactou o financiamento e a operacionalização da PNAS, e quais foram seus principais impactos no que se refere ao aprofundamento da extrema pobreza, da desproteção social dos mais vulnerabilizados e do acesso aos direitos socioassistenciais?

Além da Emenda Constitucional 95, da Portaria de Equalização dos Recursos (nº 2.362) <sup>4</sup>e dos investimentos em programas pontuais e paralelos ao SUAS, os problemas relativos ao repasse automático dos recursos, via “fundo a fundo”, também gerou instabilidade na Política e muitas incertezas sobre a continuidade e manutenção dos serviços entre os entes federativos. A questão dos repasses automáticos “fundo a fundo” é fundamental na lógica do cofinanciamento, porque oferece segurança aos municípios, confirmando que periódica e automaticamente os recursos vão estar no fundo municipal de assistência social.

Então, essa instabilidade criou uma incerteza e uma problemática para o funcionamento dos serviços na ponta da sua execução. Por exemplo, até o Programa Bolsa Família, que sempre teve séries históricas de crescimento de recursos, conviveu com uma fila de espera de mais de 1 milhão de famílias entre maio de 2019 e janeiro de 2020. A pandemia, em março de 2020, trouxe à tona essa questão, que logo depois, foi esquecida em virtude da criação do “auxílio- emergencial”. Uma outra questão polêmica e equivocada diz respeito ao reconhecimento das comunidades terapêuticas como entidades de assistência social e, por sua vez, os altos valores repassados pelo Ministério da Cidadania, em um contexto de aprofundamento do desemprego, da extrema pobreza e da fome, demonstrando a primazia dos acordos políticos sobre as necessidades da Política.

Aliás, ainda no que se refere ao financiamento da política de assistência social, eu gostaria de fazer uma comparação da lei orçamentária, entre o ano de 2014, ainda sob a gestão petista da Presidenta Dilma, que foi um dos anos de maior crescimento do investimento nos serviços socioassistenciais do SUAS, e os anos que se seguiram ao golpe de 2016. Ainda sobre os valores de 2014 descritos acima, é preciso ressaltar que eles não

---

<sup>4</sup> A referida Portaria permitiu que o Governo Federal não pagasse aos municípios o que lhe era devido como “restos a pagar”. Daí a necessidade de se realizar o pagamento dos restos a pagar dos anos anteriores cujos exercícios foram afetados pela vigência da portaria de equalização dos recursos. Isso permitiria alocar investimentos massivos na ampliação de equipamentos públicos com estrutura compatível com as necessidades da população, inclusive avançando na estruturação de espaços inclusivos e anticapacitistas que viabiliza o acesso das pessoas com deficiência.

envolvem a transferência monetária do Programa Bolsa Família e do BPC, que todos nós sabemos que essas transferências representam a maior parte do Orçamento da Assistência Social. Eles envolvem só os serviços socioassistenciais do SUAS, confirmando o crescimento dos investimentos durante o ano de 2014 e seus resultados. <sup>5</sup>Em 2016, em meio à crise política entre Governo e Congresso, os recursos caíram para 2,2 bilhões. Em 2020 e 2021, já no governo de Jair Bolsonaro e, em plena crise da pandemia da Covid -19, os orçamentos da assistência social chegaram a 1,9 bilhão e 1,4 bilhão, respectivamente. Em 2022, ele recuou ainda mais atingindo 1,1 e 1 bilhão, em 2023, confirmando os interesses dos governos pós-golpe e do Congresso que legitimou o mesmo. Cabe registrar que se Bolsonaro tivesse sido reeleito em 2022, a Lei Orçamentária apresentada e votada pelo Congresso sob a orientação do governo da dupla Bolsonaro /Guedes previa apenas 1 bilhão para o ano de 2023, ou seja, três vezes menor do que o Orçamento de 2014. A eleição de Lula permitiu uma recomposição não só do Orçamento da Assistência, mas de todo o Orçamento sob o arcabouço da Lei que ficou conhecida por “lei do teto dos gastos”.

Os dados referentes aos Orçamentos do Fundo Nacional de Assistência Social nos governos reacionários de Temer e Bolsonaro, com o apoio do Congresso Nacional, confirmam um movimento descendente do investimento nos serviços socioassistenciais do SUAS e as disputas em torno dos recursos do fundo público, sobretudo se comparado ao que seguiu para o pagamento da dívida pública, no período de 2017-2021. Isso nos leva a afirmar a primazia do segundo, a dívida, sobre o primeiro, a Assistência Social, confirmando a tendência ultraneoliberal, regressiva e reacionária do Estado brasileiro nesse contexto de financeirização do capitalismo e do endividamento público como um mecanismo de redistribuição inversa e perversa da riqueza socialmente produzida pela classe trabalhadora em direção às classes proprietárias, particularmente os rentistas.

Ora, isso diz respeito às disputas do fundo público pelas diferentes forças sociais e políticas. Daí a necessidade de nos organizarmos em defesa de uma política social que seja universalista, uma proteção social que amplie o acesso aos direitos, recusando a tendência de pensar a assistência social como uma política seletiva e focalizada, porque ela não deve ser uma política destinada aos mais pobres, ela não deve se constituir como uma política de “alívio da pobreza”. Devemos nos manter críticos à essas defesas, tão corriqueiras, porque elas expressam uma concepção neoliberal da Assistência Social e não a concepção que está assegurada na Constituição Federal e na LOAS que é aquela que garante a proteção social a todos e todas, assegurando os seus direitos fundamentais, ainda que eles não façam parte do seletivo grupo dos trabalhadores formais. Quero defender uma perspectiva de assistência

---

<sup>5</sup> 2014 foi o ano de finalização do ciclo do “Plano Brasil sem Miséria”. O investimento foi de 3,1 bilhão e o País teve sua menor taxa quanto à pobreza extrema e deixou o “Mapa da Fome”.

social que universaliza o acesso a outras políticas sociais e que é universal do ponto de vista daqueles que dela necessitam e não uma política que deve ser restrita ao alívio e à gestão da pobreza e controle social dos trabalhadores mais empobrecidos e vulnerabilizados.

Para isso, é necessário financiamento e para garantir este financiamento é preciso fazer a disputa políticas nas três esferas dos entes federados. Aliás, as disputas acontecem no interior da assistência social e deve compor o rol de debates que precisam ser realizados do ponto de vista do financiamento. Sabemos da desigualdade existente entre as rubricas voltadas para os Programas de Transferência de Renda se comparado às rubricas para os serviços socioassistenciais executados pelos CRAS, CREAS e Centro POP, dentre outros.

É preciso nos comprometermos com a defesa da Assistência Social na perspectiva do direito social, da responsabilidade pública estatal, da sua institucionalidade e participação. Estas características diferenciam-na, tanto da sua forma tradicional, marcada pela benemerência, pelo clientelismo e pelo improvisado, quanto da sua forma neoliberal que a ressignifica como ajuda aos mais pobres e, portanto, focalizada, seletiva e pela centralidade da transferência monetária.

Esse campo de disputa tem repercussões importantes não só no financiamento, mas também e principalmente na sua direção política, ou seja, da perspectiva que vai orientar e dar significado a esta política. Nesse sentido, pode-se afirmar que agenda contemporânea da Assistência Social apresenta alguns desafios fundamentais. O primeiro, diz respeito a sua recomposição orçamentária como um todo (Função 08) e o investimento na subfunção referente aos serviços socioassistenciais, preteridos no Orçamento da Assistência Social e, ainda, a definição de um mínimo constitucional para o financiamento desta política.

Por último, mas não menos importante, gostaria de ressaltar a importância e a centralidade da qualidade dos recursos humanos do SUAS, junto com o seu financiamento. Aqui me refiro não apenas às formas “mais comuns” de ingresso na política, seja por indicação política, seja por leilão ou por outras formas de terceirização e subcontratação, num claro desrespeito aos trabalhadores pela não-realização de concurso público, e a sua desvalorização como trabalhadores do SUAS, considerando as baixíssimas remunerações associadas a uma jornada superior às 30h/semanais, no caso dos assistentes sociais, mas, também, ao seu quantitativo, considerando o ingresso de um montante significativo de famílias após a pandemia e à agudização da crise econômica expressa pelo desemprego e pela precarização do trabalho e dos salários/rendimentos. Entre eles, encontram-se muitos dos trabalhadores considerados MEI, autônomos que contribuem para Previdência Social.

Essas pessoas que após a pandemia não conseguiram se restabelecer como trabalhadores contribuintes autônomos passam a figurar como demandantes da assistência social; daí a necessidade de recompor o orçamento da assistência para garantir os direitos socioassistenciais desse segmento, observando os parâmetros da NOB RH.

Como se pode observar, as “velhas” e “novas” demandas postas à política de assistência social pressupõem mais investimentos, além de repasses sistemáticos do Estado no assessoramento e capacitação dos gestores, um problema que acaba afetando o acesso dos brasileiros aos direitos socioassistenciais, bem como a sua qualidade, em virtude dos diferentes perfis assumidos pela assistência social no território nacional. Além desses, eu poderia citar, também, o compromisso de uma agenda voltada para a definição dos pisos específicos, para a constituição de coordenadorias de enfrentamento ao racismo, para a revisão de renda *per capita* para acesso ao BPC e para a substituição do Bolsa Família por um Programa constitucional de Renda Básica de Cidadania. Todavia, esses compromissos estão intimamente vinculados às disputas no interior da sociedade e do Estado, sobretudo no que diz respeito à liberação das amarras dos mecanismos do “ajuste fiscal permanente” (Bhering).

Enfrentar essas amarras, que afetam tanto o financiamento dos serviços e benefícios, quanto dos recursos humanos e materiais, requer o enfrentamento da chamada lei de responsabilidade fiscal, um dispositivo criado para impor limites aos gastos do Estado no campo das políticas públicas e dos direitos sociais, nas três esferas de gestão - município, estado e união. Sem a flexibilização desta lei, que já ganhou hegemonia entre os partidos e políticos, alguns ligados a partidos progressistas, não temos como avançar nas políticas sociais e, tampouco na política de assistência social. É preciso contratar trabalhadores para a operacionalização do SUAS, todavia, a lei de responsabilidade fiscal amarra os gestores no que se refere aos concursos, reproduzindo as formas de precarização dos contratos e dos serviços prestados. Associada à DRU e à Emenda Constitucional 95, substituída pelo novo arcabouço fiscal<sup>6</sup>, também de orientação neoliberal, fica patentes que, mesmo como a eleição de um governo progressista, ainda são muitas as amarras no que se refere à realização de uma política social universal pautada na garantia e efetivação dos direitos fundamentais. Ao que parece, sem uma alteração na correlação de forças no Estado ampliado na acepção gramsciana, ou seja, na sociedade civil e na sociedade política, as conquistas da Constituição Federal de 1988, assim como, da LOAS (1993), com todos os seus limites e contradições, serão apenas retóricas e referências para a luta em torno de uma Assistência Social.

## Conclusão

---

<sup>6</sup> Embora mais flexível do que a Emenda 95, o novo arcabouço fiscal permite que os investimentos cresçam acima da inflação entre 0,6 até 2,5%. O “teto de gastos” não permitia que os investimentos do Estado em despesas primárias crescessem acima da inflação, mesmo que o Estado arrecadasse mais, ele não poderia investir acima da inflação. O novo arcabouço fiscal permite, embora também tenha amarras e limitações, como um dispositivo neoliberal. Ao propor uma limitação de 2,5% acima da inflação, ela pode limitar muito a questão dos investimentos nas políticas sociais, cumprindo, assim, o desejo dos capitalistas, principalmente, das suas frações rentistas.

Concluindo, gostaria de chamar atenção, mais uma vez, para os desafios e constrangimentos que estamos enfrentando no campo das disputas pela autonomia na definição dos recursos do fundo público, enquanto um montante de recursos originário da apropriação da mais-valia com relação ao trabalho socialmente realizado pelos trabalhadores, e, também, para os desafios no âmbito da própria política de assistência social. Mais recentemente temos assistido várias coalizações políticas com interesses na assistência social, dentre elas, a de se criar um ministério próprio para o programa Bolsa Família, o que representaria um grande risco para o SUAS, e um duro golpe para a assistência social, por dois motivos principais: - o primeiro, porque restringe o enfrentamento da pobreza e da vulnerabilização à provisão monetária. Sabe-se que a pobreza é multidimensional e uma expressão da “questão social”, agudizada pela crise do emprego e do salário, de um lado, e da proteção social, de outro. Não se pretende negar a importância dos programas de transferência de renda e o seu papel no enfrentamento a extrema pobreza, mas ela demanda muitos outros direitos que devem ser providos pelo Estado. O segundo motivo diz respeito à necessidade de um ministério que discuta e operacionalize os recursos da assistência de modo autônomo, intersetorial e interseccional, considerando os múltiplos desafios colocados pela complexidade da situação atual, em todas as suas escalas.

## Referências

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política: Livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

MOTA, Ana Elizabete. Cultura da crise e seguridade social. São Paulo: Cortez, 1995.

PAULANI, Leda Maria. Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil. In: **Hegemonia às avessas**: economia, política e cultura na era da servidão financeira. OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Org.). São Paulo: Boitempo, 2010. p.109-136

## NOTAS

### \* Mossicléia Mendes da Silva

Doutora em Serviço Social pela UERJ e Mestre em Serviço Social pela UFRJ. Professora Adjunta da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro/Departamento de Política Social e Serviço Social Aplicado e do Programa de Pós-Graduação da ESS/UFRJ. É pesquisadora do Laboratório de Pesquisa do Grupo de estudos e pesquisas marxistas em Política Social.

Email: [mossi\\_c@yahoo.com.br](mailto:mossi_c@yahoo.com.br)

ORCID: 0000-0002-1943-4795

### **CONJUNTO DE DADOS DE PESQUISA**

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

### **FINANCIAMENTO:**

Não se aplica.

### **CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM:**

Não se aplica.

### **APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA:**

Não se aplica.

### **CONFLITO DE INTERESSES:**

Não se aplica.

### **LICENÇA DE USO**

Os autores cedem à Revista Goitacá os direitos exclusivos de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a Licença Creative Commons Attribution (CC BY) 4.0 Internacional. Esta licença permite que terceiros remixem, adaptem e criem a partir do trabalho publicado, atribuindo o devido crédito de autoria e publicação inicial neste periódico. Os autores têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não exclusiva da versão do trabalho publicada neste periódico (ex.: publicar em repositório institucional, em site pessoal, publicar uma tradução, ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial neste periódico.

### **PUBLISHER**

Universidade Federal Fluminense. Publicação no Portal de Periódicos UFF. As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

### **EDITORES**

Ana Cláudia de Jesus Barreto e Juliana Desiderio Lobo Prudencio.

### **HISTÓRICO**

Recebido em: 03-03-2024 – Aprovado em: 20-05-2024 – Publicado em 28-06-2024.