



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**



Monografia

ANÁLISE DO ORÇAMENTO E FUNDO PÚBLICO NO BRASIL:
desafios e perspectivas para o financiamento da assistência social pós golpe de
2016.

CARINE CRISTINA SILVA MOTA

MARIANA/MG

2025

CARINE CRISTINA SILVA MOTA

ANÁLISE DO ORÇAMENTO E FUNDO PÚBLICO NO BRASIL:
desafios e perspectivas para o financiamento da assistência social.

Monografia apresentada ao curso de Serviço Social do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.
Orientador: Dr. Roberto Coelho do Carmo

MARIANA/MG

2025

SISBIN - SISTEMA DE BIBLIOTECAS E INFORMAÇÃO

M917a Mota, Carine Cristina Silva.

Análise do orçamento e fundo público no Brasil [manuscrito]: desafios e perspectivas para o financiamento da assistência social pós golpe de 2016. / Carine Cristina Silva Mota. - 2025.

75 f. (Série: .)

Orientador: Prof. Dr. Roberto Coelho do Carmo.

Monografia (Bacharelado). Universidade Federal de Ouro Preto.

Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Graduação em Serviço Social .

ISBN: ..

ISSN: ..

1. Assistência social - Brasil. 2. Neoliberalismo. 3. Orçamento - Brasil.
I. do Carmo, Roberto Coelho. II. Universidade Federal de Ouro Preto. III.
Título.

CDU 364.3(81)

Bibliotecário(a) Responsável: Essevalter De Sousa - Bibliotecário Coordenador
CBICSA/SISBIN/UFOP-CRB6a1407



FOLHA DE APROVAÇÃO

CARINE CRISTINA SILVA MOTA

Análise do orçamento e fundo público no Brasil: desafios e perspectivas para o financiamento da assistência social pós golpe de 2016

Monografia apresentada ao Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social

Aprovada em 04 de setembro de 2025

Membros da banca

Dr - Roberto Coelho do Carmo - Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) - Orientador
Dr.ª Adriana de Andrade Mesquita - Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP)
Dr.ª Alessandra Ribeiro de Souza - Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP)

Roberto Coelho do Carmo, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito na Biblioteca Digital de Trabalhos de Conclusão de Curso da UFOP em 21/10/2025



Documento assinado eletronicamente por **Roberto Coelho do Carmo, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 21/10/2025, às 10:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1000703** e o código CRC **5DAF9779**.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, elevo a minha gratidão a Jesus, o maior militante dos direitos humanos, que não reina acima de todos, mas sim caminha no meio de nós. Ao São Jorge guerreiro, que me vestiu com suas armaduras e me guardou de todo mal. À Santa Terezinha, que recolheu minhas lágrimas, embalou minha fé e manteve acesa a chama da esperança em meu coração. Mil vezes pedi, mil vezes me atenderam.

Agradeço à minha mãe, que me ensinou a contar com Deus e me deu o mais precioso dos presentes: a liberdade de ser quem sou. Agradeço ao meu pai, que me ensinou a ser forte e determinada. Agradeço aos meus irmãos, Leonardo e Bárbara, o tempo pode passar, não estou sozinha. Agradeço aos meus familiares, Taiene, Vitor, Juliana, Renata e Rafa, que sempre me apoiam e me mostram que o verdadeiro significado de família vai além dos laços sanguíneos.

Agradeço às minhas amigas de infância Larissa, Samara, Estéfane, Carol, Carmem, Aninha e Letícia, estiveram comigo em todas as minhas fases, confiando em mim mais do que eu mesma. Não tenho medo de ser ridícula, não tenho medo de morrer, porque fui amada.

Eu acho que a gente se apaixona pelos nossos amigos, e eu tive muita sorte de poder contar com vocês na minha fase mais turbulenta, Wander e Laura, tem pessoas na vida que a gente se esbarra, outras a gente encontra. Obrigada.

A UFOP, pelo ensino público e de qualidade que tanto representa os esforços da classe trabalhadora, tenho muito orgulho em pertencer. Agradeço aos professores pelo conhecimentos compartilhados, me ensinaram lições que vão muito além dos livros. A educação transforma!

Aos amigos que fiz durante a graduação, Beatriz, Adrielle e Niddy, que bom poder contar com vocês para além dos corredores da academia.

Agradeço ao meu orientador, Roberto Coelho do Carmo, pelos ensinamentos e pelo acolhimento, sobretudo pela paciência e sabedoria compartilhada para que eu pudesse concluir essa etapa tão importante em minha vida.

E por fim, a minha amada República Harém, o meu primeiro experimento social, conviver durante todos esses anos da graduação com cada uma de vocês foi fundamental para ter moldado a mulher que sou hoje. Agradeço às que vieram antes de mim que construíram com tanto amor a nossa história, e as que tive o prazer de

conviver a maior parte desses anos, Vivo, Revoada, Kerosa, Reborn, Popstar e Dólar, os outros eu conheci por ocioso acaso, vocês eu encontrei porque era preciso.

Eu que acompanhei cada um dos meus passos, tenho muito orgulho da minha caminhada e sei que ela não para por aqui.

*“La primera condición para cambiar
la realidad consiste en conocerla.”*
(GALEANO, Eduardo. Las venas abiertas de América Latina)

RESUMO

Este trabalho tem como foco o orçamento da Política de Assistência Social no período de 2016 a 2024. O estudo busca compreender tanto a constituição dessa política no Brasil quanto a formação do fundo público e o modelo de financiamento que a sustenta. Para isso, foi realizada ampla pesquisa bibliográfica sobre assistência social, fundo público e financiamento de políticas sociais, a fim de analisar os elementos que marcam sua consolidação e de que forma o orçamento tem sido planejado e executado em âmbito nacional. Também foram levantados dados sobre a evolução orçamentária e a execução dos recursos, permitindo uma análise mais concreta da sua alocação, bem como do comportamento dos diferentes governos nesse período. Constatou-se que a tardia institucionalização da assistência social como direito resultou em sua lenta incorporação ao orçamento público, com recursos próprios ainda insuficientes. Historicamente, o financiamento da área tem se mostrado limitado e desigual, reflexo do caráter regressivo do sistema tributário brasileiro. Essa situação é agravada pela rigidez fiscal, que restringe a expansão dos investimentos sociais, e pela constante disputa orçamentária entre prioridades estatais, na qual políticas sociais, como a assistência, são frequentemente secundarizadas em favor de diretrizes de austeridade.

Palavras-chave: Orçamento, Política de Assistência Social, Neoliberalismo.

ABSTRACT

This study focuses on the Social Assistance Policy budget for the period from 2016 to 2024. The study seeks to understand both the constitution of this policy in Brazil and the formation of the public fund and the financing model that sustains it. To this end, extensive bibliographic research was conducted on social assistance, public funds, and the financing of social policies in order to analyze the elements that mark their consolidation and how the budget has been planned and executed at the national level. Data on budgetary developments and the execution of resources were also collected, allowing for a more concrete analysis of their allocation, as well as the behavior of different governments during this period. It was found that the late institutionalization of social assistance as a right resulted in its slow incorporation into the public budget, with insufficient resources. Historically, funding in this area has been limited and uneven, reflecting the regressive nature of the Brazilian tax system. This situation is aggravated by fiscal rigidity, which restricts the expansion of social investments, and by constant budgetary disputes between state priorities, in which social policies, such as assistance, are often sidelined in favor of austerity measures.

Keywords: Budget, Social Welfare Policy, Neoliberalism.

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO- Cadastro Único
CAPS – Caixa de Aposentadoria e Pensão
CEME – Central de Medicamentos
CF - Constituição Federal
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social
CSN – Companhia Siderúrgica Nacional
DATAPREV – Dados da Previdência Social
DRU – Desvinculação das Receitas da União
EC – Emenda Constitucional
FES – Fundo de Estabilização Social
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
FUNABEM – Fundação Nacional para o Bem-estar Menor
IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão
INPS – Instituto Nacional de Previdência
IPEA – Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada
LBA – Lei Brasileira de Assistência Social
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
NOB/SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NRF – Novo Regime Fiscal
PBF – Programa Bolsa Família
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima

PIB – Produto Interno Bruto

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PPA – Plano Plurianual

RDM – Relatório de Desenvolvimento Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CONCEPÇÃO DE ESTADO E FORMAÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA DA POLÍTICA SOCIAL.....	6
1.2 AS PROTOFORMAS DA POLÍTICA SOCIAL.....	12
1.3 O SÉCULO XX E O LUGAR DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL.....	17
2.A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TEMPO DE RADICALIZAÇÃO DO NEOLIBERALISMO.....	25
2.1 NEOLIBERALISMO	25
2.2 BANCO MUNDIAL E A CONSOLIDAÇÃO DO NEOLIBERALISMO NAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	31
2.3 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PÓS GOLPE DE 2016	34
3. ORÇAMENTO PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	42
3.1 ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL	44
3.2 O ORÇAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	60
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	62

INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso – intitulado “Análise do orçamento e fundo público: desafios e perspectivas para o financiamento da assistência social pós golpe de 2016” – tem como objetivo central realizar uma discussão dos progressos e retrocessos da política de assistência social. Mais especificamente, investigar o orçamento destinado à política e seu financiamento no período de 2016 à 2024, discutindo a crise do capital e seus rebatimentos na contemporaneidade, que causam impactos devido a financeirização da riqueza que impede a expansão dos direitos sociais.

O interesse pelo estudo surgiu a partir das reflexões e questionamentos que foram se construindo ao longo da minha trajetória no curso de graduação em Serviço Social na Universidade Federal de Ouro Preto. Durante a disciplina "Planejamento em Serviço Social na Esfera Pública e Privada", tive a oportunidade de explorar temas essenciais, como a reforma do Estado, a descentralização político-administrativa e os desafios da gestão pública. Esse aprofundamento despertou meu interesse por questões como orçamento público, fundo público e a alocação de recursos para políticas sociais, que agora se consolidam como eixos centrais desta pesquisa.

Além disso, durante as aulas da disciplina “Decadência Ideológica Burguesa e o Pensamento Miserável Burguês”, surgiram reflexões relevantes acerca do avanço do neoliberalismo e o conservadorismo no Brasil, sobretudo a partir do processo de impeachment do presidente Dilma Rousseff e seus desdobramentos políticos e sociais. As discussões evidenciaram que esse episódio representou não apenas uma ruptura institucional, mas também o fortalecimento de uma agenda voltada ao desmonte do Estado social, conduzida por interesses do capital financeiro e sustentada por um discurso ideológico que criminaliza os direitos sociais e enfraquece a legitimidade das políticas públicas voltadas à população trabalhadora. Abordaram-se ainda os mecanismos de funcionamento dessa lógica diante da atual conjuntura socioeconômica e política, marcada por severos desafios fiscais, cortes orçamentários e mudanças nas diretrizes de financiamento público, com impactos diretos na efetividade e continuidade dos serviços socioassistenciais. Tais reflexões

reforçam a relevância e a atualidade do tema, sobretudo para a compreensão crítica do papel do Estado e das disputas em torno da proteção social no país.

A política social em foco é a assistência social, uma política pública de caráter coletivo, não contributivo e abrangente, que opera serviços e benefícios sociais, destinados a garantir a proteção social a todos a quem dela necessitam. Foi promulgada pela Constituição Federal de 1988 e regulamentada sendo um instrumento legal na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993), que dispõe sobre a organização da assistência social e é coordenada pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS (2004), sendo responsável pela administração da rede de serviços socioassistenciais em todo território nacional, com prioridade na atenção às famílias e na utilização do território como base para a sua estruturação.

Os benefícios da assistência social são direcionados principalmente a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, visando enfrentar um problema histórico no Brasil, cujas raízes escravocratas refletem nas desigualdades econômicas e sociais formadas ao longo do tempo. As expressões da “questão social”, que espelha as desigualdades históricas, tendem a se acirrar em períodos de crise econômica e avanços do neoliberalismo no território brasileiro, que se desenvolve por meio de um fluxo constante de precarização das condições de trabalho, dos serviços públicos e das garantias sociais. Essa perspectiva econômica neoliberal, centrada na redução do papel do Estado perante as políticas sociais e na valorização do mercado, falha em concretizar direitos sociais previstos na Constituição e nas legislações específicas. Em vez de favorecer a inclusão e o bem-estar social, o neoliberalismo intensifica as desigualdades, enfraquece as redes de proteção social e contribui para a marginalização de grandes parcelas da população.

A efetivação da assistência social exige investimentos na estruturação e operacionalização dos órgãos de atendimento, como os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e demais equipamentos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), porém, o cenário é bastante contraditório e não tem se configurado de maneira a proteger os direitos fundamentais que são acometidos pela falta de reconhecimento público perante as crescentes demandas de seus usuários, dispondo de um arcabouço financeiro incompatível que compromete a implementação das

diretrizes e princípios norteadores dessa política em razão do fortalecimento da sociedade capitalista, como confirma Salvador (2010, p. 606):

A financeirização da riqueza implica em pressão sobre a política social, especialmente as instituições da seguridade social, pois aí está o nicho dos produtos financeiros. Com isso, as propostas neoliberais incluem a transferência da proteção social do âmbito do Estado para o mercado, a liberalização financeira passa pela privatização dos benefícios da seguridade social.

Dentre os aspectos mais relevantes acometidos às políticas sociais, os mais comuns são as limitações orçamentárias que comprometem significativamente o seu financiamento, onde são implementadas reformas da qual afetam diretamente à assistência social, dentre elas, destaca-se a desestruturação progressiva da seguridade social, tornando-a cada vez mais excludente, um processo que vem sendo conduzido ao longo das últimas décadas e que intensificou com a Emenda Constitucional nº 95/16, assinada pelo então presidente Michel Temer, que estabeleceu um Novo Regime Fiscal (NRF) que congela gastos públicos por 20 anos, impactando negativamente as proteções sociais de forma geral.

A desigualdade social é uma realidade crescente na sociedade brasileira, cujas expressões permanecem atuais e podem ser verificadas por meio de diversos indicadores sociais. Os orçamentos destinados à área social, previstos nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA) dos anos anteriores à promulgação da PEC 95, apresentavam trajetória ascendente. No entanto, a partir da aprovação dessa emenda, é possível observar uma redução progressiva desses recursos até os dias atuais. Diante disso, torna-se fundamental debater os efeitos da EC/95 no SUAS, a fim de problematizar os fundamentos que sustentam a adoção de um ajuste fiscal de longo prazo, sobretudo quando se analisam seus impactos concretos na garantia dos direitos socioassistenciais durante sua vigência.

É nesse contexto de desfinanciamento das políticas sociais que se insere a pandemia da COVID-19, a qual aprofundou de maneira dramática as desigualdades existentes e expôs de forma contundente os limites da atuação estatal na proteção social. A crise sanitária e econômica provocada pelo coronavírus ocorreu em meio a uma conjuntura de enfraquecimento deliberado da política pública de assistência social, marcada pela priorização da austeridade fiscal em detrimento da equidade social. Essa combinação revelou a precariedade das políticas públicas e sua insuficiência para conter os efeitos das múltiplas expressões da questão social,

sobretudo entre as populações mais vulneráveis. Assim, a pandemia não apenas agravou a crise social, mas também escancarou a urgência do fortalecimento do SUAS como instrumento essencial para a mitigação dos impactos catastróficos da desigualdade e para a reconstrução do pacto social comprometido pelas políticas neoliberais.

A perda inerente dos recursos orçamentários públicos, impulsionado por um sistema neoliberal, traz sérios problemas na manutenção da proteção social, como observa Oliveira (1998), o fundo público sofre pressões inerentes à tensão desigual por sua repartição, estando de um lado os interesses da classe trabalhadora, que almeja verba pública para atendimento de suas necessidades, por meio de políticas públicas e, de outro lado, os interesses da classe dominante ou frações dessa.

Os indicadores da realidade social observados com a implementação dessa emenda, é uma porcentagem decrescente, desde o fim de 2014 até 2019, como aponta Neri (2019, p. 20):

Desde o final de 2014 até o 2º trimestre de 2019, a renda dos 50% mais pobres da população caiu 17%, a dos 10% mais ricos 3% e a dos 1% mais ricos cresceu 10% (...) até 2014, o bem-estar social crescia a 6,5% ao ano (porque a renda crescia a desigualdade caía). Contudo, em apenas 2 anos, passou a cair quase os mesmos 6,5%. Mais do que uma longa recessão seguida de lenta retomada, passamos do crescimento inclusivo à recessão excludente. A desigualdade alavanca a dramaticidade e a duração do quadro.

Vale ressaltar que, essa discussão se torna ainda mais pertinente ao considerarmos a recente consolidação da política de assistência social no Brasil. Embora tenha sido incluída como parte integrante da seguridade social na Constituição Federal de 1988, sua estruturação como um sistema único ocorreu de forma tardia, sendo normatizada apenas em 2004, e com um atraso ainda maior, foi somente em 2011 que passou a integrar a Lei Orgânica desta política social. Esse percurso tão longo evidencia a necessidade de aprofundar a análise sobre os desafios históricos e atuais enfrentados, principalmente ao financiamento e à efetividade das políticas.

Pesquisas que envolvem fundo público e sua distribuição, tendo em vista a atual conjuntura de acirramento fiscal, é de suma importância dentro do Serviço Social por ser um tema pouco debatido e explorado além de fornecer importantes indicações sobre o alcance e as limitações da política social. É necessário expor os desafios encontrados para a consolidação das políticas públicas na área social a fim de

encontrar o reconhecimento dos direitos sociais e de cidadania, destacando como os recursos disponíveis influenciam na implementação e abrangência dessas ações. O orçamento público serve como uma ferramenta de planejamento para o Governo Federal, permitindo determinar a alocação dos recursos provenientes de tributos, como taxas, impostos e contribuições. O monitoramento desses repasses é essencial para garantir a transparência e indicar a orientação política e econômica adotada por cada governo, identificando pontos de melhoria e promovendo o aprimoramento contínuo das ações socioassistenciais.

Para responder aos desafios da pesquisa, ela será formulada através da pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica será realizada a partir de autores que estão em consonância com a discussão do orçamento, fundo público e assistência social como Elaine Behring, Potyara Amazoneida Pereira, Evilásio Salvador, Mossicléia Mendes da Silva, dentre outros. A partir da pesquisa documental serão estudados documentos sobre a política estudada e o seu financiamento, onde serão feitas as coletas de dados quantitativos referentes ao orçamento e execução da política a nível federal, além de outros documentos como legislações nacionais, e algumas matérias midiáticas relacionadas.

O primeiro capítulo, “Concepção de estado e formação sócio-histórica da política social”, tem como objetivo apresentar as concepções de Estado, considerando diferentes perspectivas teóricas e seus desdobramentos na organização das relações sociais e como se formulou para a concepção de Estado que temos hoje. A partir disso, discute-se a formação sócio-histórica da política social no Brasil, evidenciando como as disputas de classe, os processos de institucionalização e os contextos políticos moldaram a trajetória dessa política pública. Busca-se, assim, compreender o papel do Estado na constituição das políticas sociais, não como instância neutra, mas como espaço de mediação e conflito entre interesses sociais da classe trabalhadora. No segundo capítulo, o objetivo foi analisar os fundamentos do neoliberalismo e seus efeitos sobre o financiamento e a execução das políticas públicas. A análise seguiu com a discussão sobre a política de assistência social no período pós-impeachment de Dilma Rousseff, considerando os impactos da intensificação das medidas de austeridade fiscal e da radicalização do neoliberalismo durante os governos Temer e Bolsonaro. Esses fatores contribuíram para a fragilização institucional do SUAS e para a retração do Estado na garantia dos direitos sociais até o início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Além disso, foi abordada

a influência do Banco Mundial na consolidação do neoliberalismo no Brasil, destacando suas orientações para a desresponsabilização do Estado e a reestruturação das políticas públicas, bem como o impacto das suas recomendações nesse processo. Já o terceiro capítulo analisa o orçamento público federal como reflexo das prioridades do Estado e o resultado da disputa pelo fundo público entre diferentes interesses sociais. Mostra que, na assistência social, a alocação de recursos depende de decisões políticas no ciclo orçamentário, e que a insuficiência de financiamento limita a efetivação dos direitos e a capacidade estatal de reduzir desigualdades.

CONCEPÇÃO DE ESTADO E FORMAÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA DA POLÍTICA SOCIAL

Para o adequado desenvolvimento deste trabalho, é imprescindível iniciar pela conceituação teórica dos conceitos de Estado e formação sócio-histórica da política social, explorando suas origens e evolução no Brasil. Esse enfoque inicial é fundamental para compreender como a política social se consolidou no país, com destaque para a assistência social, que marca o ponto de partida dessa discussão no contexto brasileiro.

Dessa forma, esse capítulo está estruturado da seguinte maneira: no eixo 1.1, serão abordados os conceitos de Estado; no eixo 1.2 será abordado o desenvolvimento das protoformas da Política Social; no eixo 1.3, será analisado o século XX e o lugar das Políticas Sociais no Brasil.

1.1 ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS

O conceito de Estado constitui um dos pilares fundamentais para compreender o papel das políticas sociais e sua forma de organização. O Estado está presente em praticamente todas as estruturas político-jurídicas e sociais, sendo elemento central na mediação entre governo e sociedade. Ao longo do tempo, diferentes concepções de Estado foram desenvolvidas, variando de acordo com os contextos históricos, filosóficos e ideológicos de cada época, refletindo as transformações nas relações entre poder, sociedade e cidadania. Nesse sentido, compreender as distintas definições sobre o Estado é essencial para analisar sua responsabilidade na formulação, implementação e regulação das políticas sociais, bem como seu papel nas disputas que envolvem a construção da cidadania.

Como demonstrado por diversos autores, o Estado exerceu um papel fundamental na sustentação da reprodução do capital durante o período fordista, especialmente ao estabelecer e mediar o pacto entre capital e trabalho. O Estado capitalista foi responsável por criar as condições institucionais necessárias para integrar a classe trabalhadora à lógica da produção, promovendo um tipo de integração social baseada na consolidação de direitos e garantias vinculadas ao trabalho formal. No plano social, essa mediação ocorreu por meio da institucionalização do salário indireto, refletido na ampliação do orçamento social e na oferta de bens e serviços públicos (saúde, educação, previdência e habitação) possibilitando a reprodução social da força de trabalho. No plano econômico, o Estado assumiu funções estratégicas, como a gestão do fundo público, o financiamento de grandes empreendimentos industriais e a socialização de uma parcela significativa dos meios de produção, contribuindo para a estabilidade e expansão do sistema capitalista.

Sob a perspectiva sociológica, o Estado não é compreendido apenas como uma estrutura jurídica e administrativa, mas como um agente central na mediação das relações sociais, articulando a cidadania com a organização do domínio político sobre um território. É por meio do Estado que se estabelecem normas, se distribuem recursos e se consolidam formas de controle e de proteção social. Segundo Fleury (2008, p. 53):

O Estado, para além de suas funções repressivas de tutela de uma sociedade de classes, exerce um papel fundamental em sua função pedagógica de construção, consolidação e reprodução da direção cultural da classe hegemônica, sendo função da homogeneização exercida pelo Direito, exatamente o que permite a criação de um conformismo social. (...) Portanto, o Estado cumpre um papel fundamental na consolidação dos avanços do processo civilizatório.

Nesse sentido, o Estado moderno desempenha um papel crucial na formulação e execução das políticas sociais, atuando como um instrumento de regulação das desigualdades e de garantia de direitos. Ele emerge como um espaço de disputa entre as demandas da sociedade civil e os limites impostos por interesses econômicos e políticos, sendo, portanto, um campo estratégico na luta por justiça social e ampliação da cidadania.

Ao criar condições institucionais que permitiram a incorporação dos trabalhadores como parceiros sociais, o Estado contribuiu para a estabilização das relações de produção. No plano social, viabilizou a reprodução da força de trabalho

por meio da implementação do salário indireto, ampliando o orçamento destinado às políticas sociais e passando a fornecer, ainda que de forma limitada, o mínimo de mecanismos básicos de proteção no campo da política social, como a garantia de direitos sociais e trabalhistas. Já no plano econômico, além de suas funções na gestão do fundo público, assegurou a produção e a socialização de uma parcela expressiva dos meios de produção.

Para Max Weber, o Estado é concebido como uma forma de dominação que detém o monopólio legítimo do uso da força física dentro de um território. Nesse sentido, é a única entidade reconhecida que é capaz de assegurar a ordem e assegurar o cumprimento das normas sociais, não se baseando somente na força em si, mas na legitimidade atribuída perante a sociedade. Somente em Marx, que o Estado deixa de ser concebido como uma entidade alheia às relações sociais, e começa a ser interpretado como um instrumento a serviço da classe dominante, não atuando de forma imparcial, mas ligado diretamente às contradições do modo de produção capitalista, sendo um mecanismo de reprodução das relações de exploração da burguesia sobre o proletariado. Segundo Marx (1998), a essência da contradição no sistema capitalista reside na desigualdade estrutural entre aqueles que detêm os meios de produção e aqueles que, desprovidos deles, são forçados a vender sua força de trabalho para sobreviver. Essa dinâmica funda a divisão social do trabalho e, conseqüentemente, estabelece a separação entre classes. Para o autor, é nessa contradição que se fundamenta a existência do Estado, o qual, sob a aparência de representar o interesse coletivo, atua na verdade como garantidor da ordem vigente, protegendo os interesses da classe dominante sob o disfarce de coletividade de interesses.

Dentre as diversas interpretações do Estado, destaca-se a concepção de Estado ampliado formulado por Gramsci (1978), que propõe uma visão de Estado não apenas limitado ao aparato governamental ou repressivo, mas que une esses dois conceitos abordados anteriormente, e utiliza-se do poder de convencimento sobre a autoridade, influenciando na ideologia e cultura perante os indivíduos de um território, abrangendo a sociedade civil como um espaço de disputa entre hegemonia e consenso. Nessa perspectiva, o Estado é vinculado não apenas pela manutenção da ordem, mas também pela promoção de direitos, incluindo as políticas de proteção social. Como confirma Fleury (2008) no estudo da concepção de Estado em Gramsci pelo seu ponto de vista da hegemonia de dominação ideológica e cultural, constitui-

se sob a ótica do Estado ampliado, cumprindo a função de reprodução da dominação de uma classe sobre outra, seja por meio da geração de consenso ou por meio do exercício da coerção, deixando de ser apenas uma “política”, mas também incluindo a sociedade civil onde se formam ideias e valores.

Analisar o Estado sob esse enfoque, exige considerar algumas dimensões enquanto mantenedor da ordem, reprodutor de estruturas sociais e “agente” da transformação e promoção da equidade social. Diante das transformações organizacionais do Estado ao longo da história, ele vem redefinindo as suas funções, ajustando-se às exigências do modo de produção capitalista e atuando de forma a viabilizar e sustentar processos de acumulação do capital.

Ao abordar os determinantes da construção do Estado, é fundamental reconhecer que a consolidação das políticas públicas como responsabilidade estatal está diretamente relacionada às lutas históricas travadas pelas classes subalternas em busca de direitos sociais e reconhecimento político. A luta de classes, nesse contexto, não se limita ao embate econômico entre capital e trabalho, mas constitui um processo contínuo de disputa por inclusão, redistribuição e ampliação dos direitos de cidadania. Essas pressões sociais desempenharam papel essencial na transformação do papel do Estado, forçando-o a ultrapassar sua função tradicional de mantenedor da ordem e da propriedade privada para assumir responsabilidades no enfrentamento das desigualdades estruturais e na promoção do bem-estar coletivo.

Nesse cenário, a noção de cidadania passa a emergir como um eixo teórico central para a compreensão do desenvolvimento das políticas sociais. Segundo Sônia Fleury (1998), a cidadania é fruto de um processo histórico de lutas e conquistas sociais, e não uma dádiva do Estado. Para a autora, as políticas sociais não podem ser vistas apenas como respostas técnicas a demandas objetivas da sociedade, mas como expressões de disputas políticas que envolvem interesses de diferentes classes e grupos sociais. Fleury destaca que a institucionalização das políticas sociais está vinculada ao processo de ampliação da cidadania e ao avanço das classes populares na arena pública, que pressionam o Estado a assumir sua função redistributiva.

Dessa forma, compreender o desenvolvimento das políticas sociais exige reconhecer a centralidade das lutas sociais na configuração do Estado como agente responsável pela garantia de direitos. A cidadania, neste contexto, adquire um caráter dinâmico e conflitivo, sendo constantemente ampliada e redefinida a partir das correlações de forças entre classes sociais.

As discussões sobre a governabilidade democrática tem tratado a questão do Estado como um dos seus aspectos centrais, seja em sua dimensão legal, como garantia de direitos e deveres da cidadania que assegura a aplicação da lei de forma universal, seja como autoridade constituída em uma rede de instituições políticas capazes de processar e aplicar institucionalmente decisões políticas em um contexto de legitimidade democrática. (Fleury, 2008, p. 57)

Compreender as concepções de Estado e seu papel na formulação das políticas sociais requer considerar as condições históricas e estruturais específicas em que esse Estado se constituiu, especialmente no contexto latino-americano e, em particular, no Brasil. A atuação do Estado brasileiro é marcada por um modelo de capitalismo dependente, caracterizado pela inserção subordinada do país na economia internacional e pela persistência de estruturas sociais desiguais. Nesse sentido, é fundamental reconhecer que o capitalismo mundial não se organiza de maneira homogênea, mas se estrutura de forma diferenciada, levando em conta as realidades históricas, econômicas e sociais de cada região, especialmente no que diz respeito às formas de dominação associadas à propriedade privada, à expropriação e à mercantilização da força de trabalho. A dinâmica entre os países de capitalismo central e os de capitalismo dependente configura uma relação estruturalmente desigual, evidenciada pela transferência massiva de valor das economias periféricas para os centros do capitalismo mundial, perpetuando a dependência econômica, tecnológica e social, restringindo a capacidade dos Estados periféricos de implementar políticas sociais universalistas e efetivas, reforçando ainda mais a superexploração do trabalho, como aponta Florestan Fernandes no seu livro “Capitalismo Dependente e classes sociais na América Latina” (1975):

De fato, a economia capitalista dependente está sujeita, como um todo, a uma depilação permanente de suas riquezas (existentes ou potencialmente acumulável), o que exclui a monopolização do excedente econômico por seus próprios agentes econômicos privilegiados. Na realidade, porém, a depilação de riquezas se processa à custa dos setores assalariados e destituídos da população, submetidos a mecanismos permanentes sobre apropriação e sobre expropriação capitalista. (p. 45)

No caso do Brasil, embora compartilhe com outros países da América Latina a condição de dependência estrutural dentro do sistema capitalista mundial, sua formação social apresenta aspectos particulares, um dos traços distintivos é o processo de colonização de caráter escravista-mercantil, baseado em relações sociais profundamente desiguais e economia tradicionalmente ligada aos interesses externos. Diferentemente de muitos países latino-americanos, o Brasil manteve

durante mais tempo a escravidão como principal modo de exploração da força de trabalho, o que retardou o desenvolvimento de relações capitalistas internas mais dinâmicas e contribuiu para a permanência de padrões excludentes de cidadania e de acesso aos direitos sociais, como aponta Régia Pinto (2020):

A fase do Brasil Colônia (1532-1808), período em que o país esteve sob o domínio dos portugueses, nos séculos XVI e XIX, centra-se na exploração da força de trabalho negra do continente africano, que marca profundamente as desigualdades sociais inerentes à divisão do trabalho, para atender aos interesses dos países denominados de avançados, especialmente dos países da Europa e dos EUA, que estabeleceram uma relação de dominação política, cultural, ideológica e econômica com os países da América Latina, a exemplo do Brasil, no mundo pós-Guerra Fria. (p. 274)

Esse desenvolvimento tardio, atrelado a um Estado intervencionista, mas conservador em suas bases sociais, resultou em uma modernização excludente, que integrou setores restritos da população aos benefícios econômicos, enquanto manteve amplas massas à margem do processo de inclusão social efetiva. Ainda se destaca o papel do Brasil como uma economia de dimensões continentais, com grande diversidade regional e fortes disparidades socioeconômicas internas, o que confere complexidade adicional à sua condição de dependência.

Esses fatores combinados, herança escravocrata, industrialização dependente e desigualdade estrutural, moldaram um Estado que, mesmo expandindo políticas sociais em determinados períodos históricos, mantém limites estruturais impostos pela dependência externa e pela configuração de um capitalismo periférico com traços específicos, que reproduz formas históricas de dominação e exclusão, condicionando a trajetória das políticas públicas e da proteção social no país. A desigualdade social brasileira, nesse contexto, é um legado direto do período colonial, resultante da influência ibérica, da escravidão e dos padrões concentradores de posse da terra baseados no latifúndio. Elementos como o racismo estrutural, a discriminação de gênero, a alta carga tributária regressiva e o desequilíbrio na estrutura social agravam ainda mais esse quadro, perpetuando uma desigualdade histórica que se renova e se adapta às diferentes fases do capitalismo dependente no Brasil.

É nesse embate que o Estado se vê compelido a incorporar demandas historicamente negligenciadas, o que revela o caráter político das políticas sociais enquanto conquistas oriundas da luta de classes. A partir dessa compreensão, torna-se necessário refletir sobre a formação sócio-histórica da política social, considerando

os contextos concretos em que essas demandas emergiram e se institucionalizaram, bem como as relações de poder que moldaram sua trajetória e configuração ao longo do tempo.

1.2 AS PROTOFORMAS DA POLÍTICA SOCIAL

Do ponto de vista histórico, é crucial associar o surgimento da política social às manifestações da questão social e da pauperização da classe trabalhadora. A política social, nesse contexto, tem se consolidado como uma forma de mediação entre o estado e a classe trabalhadora atuando como um mecanismo para mitigar os impactos das desigualdades sociais geradas pelo sistema capitalista e contribuir no seu processo de acumulação. Nesse contexto, não se pode delimitar um período específico para sua origem, uma vez que essas desigualdades sociais começaram a se intensificar ao final do século XVIII e início do século XIX, período pós-Revolução Industrial. Esse período foi marcado por um processo acelerado de urbanização e um expressivo aumento da população, decorrente das elevadas taxas de natalidade e da migração em massa para os centros urbanos. Esses fatores trouxeram consequências às condições de vida da classe trabalhadora, impulsionando uma ampliação da luta de classes. A criação de sindicatos, organizados pelas bases proletárias, desempenhou um papel central nesse cenário, pois fomentou uma consciência política e social emergente entre os trabalhadores. Essas organizações não apenas reivindicavam melhores condições de trabalho, mas também questionavam as desigualdades estruturais daquele sistema.

Paralelamente, o Estado começou a intervir timidamente como resposta às crescentes demandas sociais e às pressões dos movimentos sociais-democratas, que exigiam reformas que atendessem, ainda que de forma limitada, às necessidades da classe trabalhadora. Esses elementos evidenciam como a Revolução Industrial foi um marco histórico na configuração das relações entre capital, trabalho e política social, moldando as bases para a intervenção estatal, para as lutas por direitos sociais e pela saída do capitalismo concorrencial, que segundo Marx (1986), é a fase inicial do desenvolvimento do capitalismo, para o então capitalismo monopolista, na busca incessante por lucros e concentração de capital, da qual o Estado assume um papel estratégico na organização econômica, propiciando condições necessárias à acumulação e atua na manutenção física da força de trabalho afetada pela superexploração, conforme Netto (2011, p.25):

A necessidade de uma nova modalidade de intervenção do Estado, decorre primariamente, como aludimos, da demanda que o capitalismo monopolista tem de um vetor extraeconômico para assegurar seus objetivos estritamente econômicos. O eixo da intervenção estatal da idade do monopólio é direcionado para garantir os superlucros dos monopólios -e, para tanto, como poder político e econômico, o Estado desempenha uma multiplicidade de funções.

O que hoje denominamos como Política Social desenvolveu-se em paralelo com a evolução do Estado, adaptando as suas transformações históricas e sociais. Suas leis e diretrizes, vão se modificando ao longo do tempo, acompanhando as mudanças nas formas de organização social, desde o sistema feudal até o liberalismo.

Partindo da análise do contexto da Inglaterra, uma das primeiras políticas sociais relatadas, que antecedeu a Revolução Industrial e obteve diversas releituras de acordo com as necessidades de cada período foi a *Poor Law Act* (Lei dos Pobres). Uma lei constituída pela monarquia britânica, que, atendia a parte marginalizada da população; porém, de uma maneira conservadora e punitivista, não tinham garantias de subsistência ou atendimentos às necessidades desses grupos, como aborda Faleiros (2009, p.13):

Essas medidas administrativas concretas de controle e repressão da força de trabalho não pareciam contrariar os princípios do mercado porque eram vistas como combate ao vício, à preguiça e à imprevidência das classes pobres. O indivíduo era obrigado a ingressar no mercado, onde seria "livre" para realizar contratos com salários fixados pelos patrões.

A propriedade privada desempenhava um papel central na definição dos limites entre pobreza e riqueza, funcionando como um divisor social determinante para saber quem necessitaria dessa tal política. Os marginalizados, incluindo pessoas com deficiência, mães solo, andarilhos, crianças e outros desprovidos de acesso a bens e recursos, eram confinados pela igreja sob o pretexto de "aprender a trabalhar" nas ditas *workhouses*. Quando conseguiam emprego, frequentemente enfrentavam condições precárias, muitas vezes insalubres e sem os devidos salários, sendo ainda sujeitos a punições caso recusassem aquele trabalho, sem que houvesse qualquer preocupação com seu bem-estar ou dignidade. O objetivo desse sistema era exclusivamente para garantir a manutenção e o aumento dos interesses da igreja, que era responsável pela administração da lei e da burguesia em geral que detinha o controle dos meios de produção. Nesse modelo de trabalho compulsório, não se

configurava como uma ferramenta de inclusão ou de justiça social, mas sim um mecanismo de controle social que perpetuava desigualdades e repressões. Segundo Behring e Boschetti:

Aos primeiros, merecedores de “auxílio”, era assegurado algum tipo de assistência, minimalista e restritiva, sustentada em um pretense dever moral e cristão de ajuda, ou seja, não se sustentam na perspectiva do direito. Nas interpretações de Polanyi (2000) e Castel (1998), a principal função dessas legislações era impedir a mobilidade do trabalhador e sim manter a organização tradicional do trabalho. (2011, p.49)

As primeiras iniciativas legais, que buscavam atender, superficialmente, aos interesses da classe trabalhadora surgiram como resposta aos prejuízos gerados pelas condições extremas de exploração. As legislações pré-capitalistas, em sua maioria, eram marcadas por caráter punitivo e restritivo, especialmente em relação às exaustivas jornadas de trabalho.

Sob essa perspectiva histórica, a “questão social” estava vinculada às relações capitalistas de produção, que articulavam os processos de exploração intensiva da força de trabalho à precarização e à naturalização da miséria. O pauperismo, entendido como a condição de extrema pobreza gerada pelas desigualdades estruturais do capitalismo, surgiu como uma das consequências mais evidentes dessa relação desigual entre capital e trabalho, revelando contradições profundas do sistema. “O nexos desigual entre o capital e o trabalho constitui-se elemento histórico basilar para a manifestação concreta das expressões da questão social.” (Braga, 2019, p. 4).

À luz desses acontecimentos, de meados do século XIX até os anos de 1930, um período marcado pelo liberalismo que se mantém sob a lógica de um *Estado mínimo*, ou seja, com pouca interferência governamental na economia e nas relações trabalhistas, a política social, por sua vez, que se realizava invadindo as relações de mercado, regulando-o, como apontam as legislações fabris, foram voltadas especialmente para regular as condições de trabalho, como a limitação da sua jornada, proteção aos trabalhadores vulneráveis (crianças e mulheres) e normas de segurança nas fábricas, resguardadas pelas leis fabris (Behring e Boschetti, 2011).

Para os liberais, o Estado não deveria intervir nas regulações de trabalho e nem nas necessidades sociais, porém, contraditoriamente poderia agir para garantir os interesses do grande capital, como a manutenção do livre-mercado, o predomínio do individualismo, o bem-estar individual e a naturalização da miséria. Dentre as

diversas características do sistema liberal, destaca-se, no debate sobre políticas sociais, a visão de que essas medidas representam um "estímulo ao ócio e ao desperdício". Sob essa perspectiva, os auxílios sociais foram frequentemente criticados por supostamente reduzir o interesse pelo trabalho e fomentar a acomodação, causando assim, a manutenção da miséria, sendo uma escolha arriscada para o mercado, uma vez que a pobreza só seria minimizada pela caridade privada.

Para o enfrentamento da questão social neste período, as reivindicações populares no Estado europeu, influenciadas pelos ideais liberais e as contradições desse sistema no século XX, pressionaram o Estado a criar leis que, minimamente atendiam as demandas básicas da classe trabalhadora, como melhorias na condição de trabalho e proteção social. Essas medidas marcaram o surgimento da então política social. A mobilização e a organização da classe trabalhadora foram fatores decisivos na transformação da natureza do Estado liberal, entre os séculos XIX e XX, promovendo uma transição em direção a um Estado que, embora capitalista, passou a intervir mais ativamente na regulação das relações sociais e econômicas, respondendo, ainda que parcialmente, às pressões e necessidades da população. É evidente que a modificação das condições de vida dos trabalhadores é inseparável das lutas sociais e ao mesmo tempo das relações de produção (Faleiros, 2009).

Tais reformas sociais foram pressionadas pela classe trabalhadora e pelas orientações sociais-democratas, porém, foram bastante parciais, bem como no período pós-Segunda Guerra Mundial, um período marcado por disputas ideológicas, pressão do sistema capitalista e limites do bem-estar social, que excluía determinados grupos sociais. Essas pequenas mudanças não foram capazes de erradicar as causas estruturais da "questão social", pois não houve ruptura entre o Estado liberal e o Estado social capitalista. Entretanto, o Estado europeu passou a reconhecer os primeiros direitos civis, com proteção ao direito à vida, à liberdade individual e aos direitos de segurança e propriedade.

Desde então, a luta de classe era pautada principalmente pela emancipação humana, na socialização da riqueza e na instituição de uma sociabilidade não capitalista, dentre outras questões, para que a personalidade individual não se resumisse a sua posição na estrutura produtiva. As buscas da classe trabalhadora não eram apenas relacionadas ao mundo trabalho, também buscavam autonomia na esfera social, refletindo em seus hábitos de consumo e na organização de seus lares,

como aponta Faleiros (2009) os lares operários consomem de maneira diferente, seguindo a personalidade e cultura de seus membros. Ou seja, trata-se de uma luta por intervenções estatais que garantam a preservação da totalidade, assegurando a manutenção da estrutura social que transcende o ambiente fabril e se manifesta também no cotidiano, na cultura e na economia, de forma integrada à toda classe trabalhadora.

A mobilização da classe trabalhadora daquela época conseguiu assegurar alguns direitos como direito ao voto, organização em sindicatos e partidos, livre expressão e manifestação, sem que houvesse quaisquer rupturas do sistema capitalista, como explica Behring & Boschetti (2011, p. 64):

A generalização dos direitos políticos é resultado da luta da classe trabalhadora e, se não conseguiu instituir uma nova ordem social, contribuiu significativamente para ampliar os direitos sociais, para tencionar, questionar e mudar o papel do Estado no âmbito do capitalismo a partir do final do século XIX e início do século XX.

O surgimento das políticas sociais ocorreu de forma gradual e variada entre diferentes países, refletindo particularidades históricas e socioeconômicas. Na Europa, mais especificamente na Alemanha, em 1883, as primeiras iniciativas de proteção social foram implementadas sob o modelo bismarckiano. Esse modelo era inovador em relação às experiências anteriores de intervenção social, estabelecendo um sistema de “seguro social público”, que evitava a tendência do subconsumo e da queda da demanda no mercado, destinado a algumas categorias específicas de trabalhadores que financiavam investimentos de interesse do capital.

O sistema de seguro social foi implementado pelo chanceler Otto Von Bismarck como parte de um conjunto de políticas voltadas à proteção à saúde dos trabalhadores. Esse modelo introduziu um código de seguridade social que garantia seguro contra doenças, acidentes de trabalho, e problemas causados pela invalidez e velhice. No entanto, o acesso a esses benefícios era restrito aos trabalhadores que contribuem obrigatoriamente para um fundo de poupança compulsória, excluindo aqueles que não faziam parte desse sistema contributivo. Esse modelo orientou e ainda sustenta muitos benefícios da seguridade social, sobretudo, os benefícios previdenciários (Boschetti, 2009).

Essa política marcou uma mudança na percepção sobre a incapacidade para o trabalho, deixando de ser associada à “vagabundagem” e passou a ser reconhecida

como uma condição que exigia proteção estatal. Porém, esse modelo não tinha nenhum caráter universal, pois sua cobertura era limitada a determinados grupos. No Brasil, também manteve essa perspectiva de “seguros sociais”, até meados da década de 1930, o Estado consolidou-se como um “organizador e gestor da perda de renda”, regulando a concessão de benefícios previdenciários e assistenciais.

1.3 O SÉCULO XX E O LUGAR DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

O final do século XIX e a entrada do século XX foi marcado por grandes avanços na industrialização e produção em massa de mercadorias. Modelos produtivos como taylorismo-fordismo ganharam destaque enfatizando a eficiência e a padronização na linha de montagem. Paralelamente, o keynesianismo emergiu como uma medida econômica de Estado, promovendo a intervenção governamental na economia, assegurando o pleno emprego, o crescimento econômico, a segurança de renda, a segurança no emprego, como normas de contratação e demissão, normas de saúde e higiene, jornadas de trabalho e garantias de postos de trabalho para evitar grandes desvios de funções. Essas grandes transformações, impulsionada pela forte luta da classe trabalhadora devido aos conflitos de classe, contribuíram para a consolidação do estado de “bem-estar social” da época nos países de capitalismo central, como a França, Bélgica, Holanda, Alemanha e Itália, além de outras nações fora da Europa, como os Estados Unidos (que se destaca na contemporaneidade como a maior potência mundial) e o Japão. Naquela época, esses países possuíam o domínio econômico, industrial e geopolítico.

Essas mudanças redefiniram os padrões de organização e gestão da produção, além de altos índices de investimentos em tecnologia e inovação, nas palavras de Potyara (2009, p.120) “apelou para diferentes salvaguardas: associações mútuas, legislação protetora, alianças de classe e defesa da instituição e extensão da cidadania social, que passou a ser garantida e provida, sob a forma de políticas, pelo Estado”.

Diante desse avanço na industrialização das potências mundiais, houve a intensificação da questão social, governos passaram a adotar medidas de intervenção mais amplas, inaugurando uma nova fase das políticas sociais. “É no bojo desse duplo movimento, tenso e contraditório, sensível e ao mesmo tempo, aos interesses do capital e do trabalho, que nasce a política social moderna” (Potyara 2009, p. 120). Lembrando que, foram minimizados os efeitos das desigualdades, porém, sem

necessariamente alterá-las de forma estrutural, o modelo liberal clássico ainda se fazia presente, sendo um dos causadores, anos mais tarde, da “Grande Depressão”, que foi a crise econômica de 1929, sendo basicamente o divisor de águas entre as políticas sociais naquela época.

No período pós-Segunda Guerra Mundial, no século XX, diversos países denominados países de “Terceiro Mundo”, que é o caso do Brasil, passaram por um processo de industrialização tardia, que não acompanhou os países de capitalismo central. No contexto brasileiro, o Estado desempenhou um papel central na industrialização, tornando-se essencial um planejamento mais estratégico nas interações internacionais e reestruturações globais com a presença de empresas multinacionais para impulsionar o desenvolvimento do país, como expõe Azevedo (2010):

Iniciava-se, portanto, o século XX com uma indústria de bens de consumo que já abastecia boa parte do mercado interno. O setor alimentício cresceu bastante, principalmente na exportação de carne, ultrapassando o setor têxtil. A economia do país continuava, no entanto, dependente do setor agroexportador, especialmente o do café, que respondia por aproximadamente 70% das exportações brasileiras. (p. 15)

No entanto, diferentemente do que ocorreu nos países desenvolvidos, essa industrialização não resultou necessariamente em melhorias significativas na qualidade de vida da população brasileira, trazendo para o país uma dependência do capital estrangeiro e agravando o endividamento internacional, além da redução de empregos gerado pela modernização das máquinas de tecnologia avançada, reduzindo a capacidade de absorção da crescente mão de obra urbana, composta principalmente por migrantes do meio rural. Como consequência, houve uma metropolização acelerada, contribuindo para o crescimento desordenado das grandes cidades, intensificando problemas socioeconômicos, como a expansão das periferias e o aumento das desigualdades sociais.

Em decorrência desse processo de industrialização, precedentemente ao ano de 1930, o governo brasileiro já demonstrava indícios de mudanças na forma como lidava com as expressões da questão social, impulsionada pela crescente pressão dos movimentos classistas, sendo opositores à ordem social estabelecida e pela influência de diversos países ao redor do mundo que já implementavam, como mencionados anteriormente, políticas de seguro social. Segundo Behring e Boschetti (2011) em 1891, foi registrada a primeira legislação, que foi a lei para regulamentação do trabalho infantil, porém, não foi cumprida. Em 1892, os funcionários da Marinha

adquiriram o direito à pensão e apenas no século XX, em meados de 1907 houve os primeiros sindicatos impulsionados por trabalhadores da agricultura, indústrias rurais e urbanas.

Desta maneira, algumas iniciativas começaram a ser implementadas em determinados segmentos sociais, como formas de regulamentar a proteção social e responder às demandas daquele período. Um dos primeiros marcos dessa transformação foi a Lei de Acidentes de Trabalho, promulgada em 1919, foi o primeiro marco legal que representou um avanço significativo na vida dos trabalhadores da época, em que a industrialização começou a ganhar força no país. Essa lei foi uma resposta do Estado às grandes reivindicações dos trabalhadores por melhores condições de trabalho, pois as condições eram insalubres e as jornadas muito intensas. No período subsequente, em 1923 aprova-se a Lei Eloy Chaves, responsável pela instituição das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), considerada o início da previdência social no Brasil, porém, no âmbito da filantropia empresarial. Essas caixas eram organizadas por categorias profissionais específicas, como por exemplo os ferroviários, e possuía aposentadoria, assistência médica e pensões. Porém, a regulamentação da CAPs não possuía intervenção direta sobre as refrações da questão social, pois sua regulação era voltada apenas na relação de capital/trabalho e não tinha caráter universal a fim de originar um sistema de proteção social.

Naquele período, a monocultura cafeeira era a principal força econômica do país, representava cerca de 70% do seu PIB. Essas leis trabalhistas vigentes, abrangiam apenas os trabalhadores inseridos diretamente nas atividades desse setor. Além disso, os benefícios sociais estavam diretamente ligados à capacidade contributiva individual de cada um, restringindo o acesso à proteção social a uma parcela específica da força de trabalho, o que limitava a sua abrangência e efetividade quanto às expressões da questão social.

Em 1930, período marcado por uma maior diversificação da economia brasileira e pelas transformações que se seguiram à crise de 1929, o Governo de Getúlio Vargas trouxe fim à República Velha (1889 -1930), e transformou se em um governo de investimentos na indústria de base e geração de energia com infraestrutura industrial, criando o Conselho Nacional do Petróleo, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Companhia Vale do Rio Doce e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco, sendo também, a partir da necessidade, o cenário da

introdução da política social no país, um processo que, longe de romper com a ordem vigente, revelou seu caráter contraditório e seletivo, reproduzindo desigualdades e mantendo privilégios historicamente estabelecidos e criados apenas por conter a pressão da classe trabalhadora. Como apontam Behring e Boschetti (2011, p. 106):

Em relação ao trabalho, o Brasil seguiu a referência de cobertura de riscos ocorrida nos países desenvolvidos, numa sequência que parte da regulação dos acidentes de trabalho, passa pelas aposentadorias e pensões e segue com auxílios-doença, maternidade, família e seguro-desemprego.

A política previdenciária fez parte do plano do governo de Getúlio Vargas com intuito de reorganizar o processo de acumulação do capital e consolidação do corporativismo, portanto, responsabiliza o trabalhador pela previdência. A institucionalização dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP) teve seu maior impacto na política previdenciária, ganhando uma maior estrutura administrativa com a criação do Ministério do Trabalho anos à frente, mais especificamente em 1937. Em seguida às IAPs, foi criado o Ministério da Educação e Saúde pública, onde o foco inicial da educação era ensino primário e a saúde pública na criação de campanhas sanitárias com órgãos especializados e expansão dos serviços básicos e a medicina previdenciária, que era ligada às IAPs, para a classe que possuíam o acesso, como ressalta Teixeira (2013) construiu um sistema de proteção social público, cuja montagem é também contraditória e marcada pela reprodução das desigualdades sociais nas formas de inclusão, além das interações com o sistema privado (mercantil ou não mercantil). Durante esse período de introdução a política social brasileira, teve seu desdobramento até a Constituição de 1937, com a Consolidação das Leis Trabalhistas, a CLT.

Pensando na universalidade de proteção social como um mecanismo essencial para combater as mazelas decorrentes da expressão da questão social, é importante destacar que, no Brasil de 1930, essa concepção ainda não existia. As medidas socioassistenciais eram um pilar para a política econômica, como reforça Castro (2018):

Assim, a assistência social se compôs em mais um “reforço” no sistema de regulação estatal paralelo ao processo de reprodução da força de trabalho, contribuindo, dessa forma, para a garantia de um exército industrial de reserva disponível ao processo de industrialização emergente. (2018, p. 89)

Naquela época, os grupos marginalizados, considerados “não rentáveis” ao capital - como crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua, desempregados e trabalhadores informais, não tinham qualquer tipo de reconhecimento e amparo público. A assistência social era vista como um campo do “não direito”, como explica Sposati (1989) uma prática que não reconhecia os cidadãos como sujeitos de direitos, mas sim, como objetos de caridade, ou seja, não era vista como uma obrigação estatal, mas sim como uma ação de caridade ou filantropia, dependente de instituições privadas ou religiosas. Além disso, a pobreza era frequentemente estigmatizada e tratada como uma “doença” que precisava ser controlada e erradicada, e não como um fenômeno estrutural capitalista. As instituições de referência para o atendimento aos pobres, eram de responsabilidade de hospitais filantrópicos e entidades religiosas. Esses locais embora oferecessem um tipo de assistência, reforçaram a lógica da caridade em vez de garantia de direitos, perpetuando a ideia de que a proteção social era um “favor” e não dever do Estado.

É fundamental destacar a trajetória histórica da assistência social e sua profunda ligação com a filantropia, marcada pela baixa responsabilização do Estado em relação às camadas subalternas da sociedade e a atração “clientelista” que se sucedem. Em 1938, foi inaugurado o “Conselho Nacional de Serviço Social” desenvolvido por entidades privadas e com o objetivo de fiscalizar ações assistenciais, vinculadas às primeiras-damas da República, e depois, em 1942 com a instituição Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) (Decreto-lei no 4.830, de 15 de outubro de 1942). Sua ineficiência administrativa só reproduziu uma cultura assistencialista, sem universalização e desvio de recursos. As políticas de assistência foram delineadas na base da filantropia e clientelismo até o seu reconhecimento como direito social na promulgação da Constituição de 1988, elas atendiam muito mais às exigências do mercado do que a população. Na reflexão de Yazbek (2015) nas relações clientelistas, não são reconhecidos direitos dos subalternizados e espera-se a lealdade dos que recebem os serviços.

Anos mais tarde, com o golpe militar de 64 (1964-1985), na qual as políticas sociais assumiram um caráter cada vez mais conservador, assistencialista e tecnocrata. Durante esse regime, o Estado priorizou a internacionalização da economia, buscando atrair investimentos internacionais e modernizar a infraestrutura do país, enquanto a questão social era tratada de forma pontual e emergencial. Suas políticas foram desenvolvidas com ações voltadas para o controle social e

manutenção da ordem, fugindo da garantia de direitos e promoção da equidade social, como aponta Behring e Boschetti (2011 p. 136) reconfigurando nesse processo a questão social, que passa a ser enfrentada num mix de repressão e assistência, tendo em vista manter sob controle as forças do trabalho que despontavam. A ideologia marcada como “fazer o bolo crescer para depois dividi-lo”, não se fundamentou. A disparidade socioeconômica aumentou ao mesmo tempo que a concentração de renda atingiu patamares alarmantes. Houve uma centralização e unificação da previdência social no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), alcançando outros grupos de trabalhadores, como os trabalhadores rurais, empregadas domésticas, jogadores de futebol, autônomos e ambulantes. Além dessa unificação, a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1974, incorporada a LBA, consolidou um novo aparato estatal voltado à regulação da assistência social, juntamente com a Fundação Nacional para o Bem-estar menor (FUNABEM), a Central de medicamentos (CEME) e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev). Embora essas instituições foram relacionadas a programas assistenciais, seu funcionamento manteve características fragmentadas e pouco estruturadas, a crença de que o Estado seria capaz de solucionar todas as contradições inerentes ao processo de acumulação do capital acaba por ocultar o seu verdadeiro papel na manutenção e reprodução da ordem social. A falta de mecanismos efetivos de fiscalização favoreceu as práticas clientelistas que já se mantinham vinculadas à LBA, nas palavras de Castro (2018, p. 109):

Muito embora os diferentes governos ditatoriais tenham feito alusão ao bem-estar da população, como o grande objetivo de seus governos e da chamada Revolução de 1964, o que se evidenciou, ao longo de vinte anos, foi a cooptação dessa população por meio de ações e políticas residuais, quando não em políticas repressoras como a FUNABEM.

No decorrer dos anos, com a promulgação da Constituição Federal de 88, a assistência social brasileira sofreu grandes mudanças, um novo plano de política foi estabelecido, instituindo direitos civis, políticos e sociais. Houve um processo de descentralização e participação do governo trazendo flexibilização na organização, fornecendo novas implementações das políticas, principalmente na área da assistência social, criando um sistema de proteção de caráter coletivo e abrangente,

concedendo a intervenção estatal para além dos desafios relacionados ao trabalho assalariado.

Nesse sentido, foi aí que a assistência social surgiu como uma política pública, rompendo o ideal assistencialista e distanciando do cariz filantrópico que se apresentava anteriormente. Pertencendo ao tripé da Seguridade Social, instituída pela Carta Magna, sendo “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinado a assegurar direitos relativos à Saúde, Previdência e Assistência Social” (Brasil, 1988).

No artigo 6º da Constituição foi prescrito que: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil, 1988). A assistência social compõe a rede de proteção social, atuando diretamente nas políticas públicas sendo essencialmente implementada na execução e efetivação da garantia de direitos sociais, operando serviços e benefícios sociais a todos que delas necessitam. Para inserção dessa política, ela foi regulamentada sendo um instrumento legal na Lei Orgânica da Assistência Social, Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Brasil, 1993) que dispõe sobre a organização da assistência social e institui critérios e normas para a organização e execução dessa política no Brasil. A LOAS concretizou as diretrizes da Constituição Federal por meio da primazia da atuação do Estado na provisão de serviços, benefícios, programas e projetos e é coordenada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sendo responsável pela administração da rede de serviços socioassistenciais em todo território nacional, com prioridade na atenção às famílias e na utilização do território como base para a sua estruturação, esses serviços ocorrem mediante dois tipos de proteção social, Proteção Social Básica que atende famílias em situação de vulnerabilidade e risco social e a Proteção Social Especial, que prevê a reconstrução de famílias e comunidades que foram destituídas de seus direitos.

Décadas depois, mais precisamente em 2004, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), sendo um ponto decisivo em sua trajetória, demonstrando a importância da consolidação do Estado quanto da sociedade civil, inserindo interesses populares em processos de decisões políticas, promovendo a democracia e universalização dos direitos de participação social e cidadania, como menciona NOB/SUAS (2005).

Vale ressaltar a importância dos fóruns de participação popular, específicos e, ou, de articulação da política em todos os níveis de governo, bem como a união dos conselhos e, ou, congêneres no fortalecimento da sociedade civil organizada na consolidação da Política Nacional de Assistência Social. (2005, p.47).

O PNAS instituiu um novo modelo de gestão para a política de seguridade social por meio do SUAS, com a finalidade central de ser realizada de forma integrada e conjunta com outras atividades setoriais, considerando particularidades territoriais. A deliberação do SUAS na IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada no ano de 2004 foi regulamentada e estabelecida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS) de 2005, com revisão e atualização em 2012. Este sistema público de caráter não contributivo adota um modelo de gestão descentralizada e participativa, no qual a responsabilidade é distribuída entre as seguintes esferas governamentais: municípios, estados, Distrito Federal e União, com destaque para os municípios onde sua execução é mais efetiva. O SUAS é a principal articulação entre gestão e organização da Assistência Social em todo o país, distribuído em grande capilaridade no território brasileiro, estando presente na grande maioria dos municípios do país.

A relevância do SUAS não se define apenas em uma nova estratégia de gestão, mas sim no seu projeto que busca e materializa o direito social e rompe com a ideia assistencialista, tornando universal o direito às políticas de proteção social. A luz do que foi apresentado, é irrefutável a expansão da oferta de serviços, políticas, programas e benefícios disponibilizados pelas redes socioassistenciais a partir da implementação dessa política, porém, o PNAS e o SUAS introduzem três marcos normativos fundamentais para que possamos questionar sua fundamentação, o sistema de proteção social contemporâneo, a concepção de proteção social que é subdividida em básica e especial, a territorialização e a *matricialidade* sociofamiliar, pois estamos enfrentando um cenário que tem se fundamentado sob a perspectiva da divisão e da descontinuidade de políticas, programas e benefícios disponibilizados por essa rede de proteção social.

2.A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TEMPO DE RADICALIZAÇÃO DO NEOLIBERALISMO.

Este capítulo tem como objetivo examinar o neoliberalismo como um projeto político e econômico que promoveu profundas transformações na atuação do Estado brasileiro a partir da década de 1990, especialmente no que diz respeito à proteção social. No eixo 2.1, são apresentados os fundamentos do neoliberalismo e seus efeitos sobre o financiamento e a condução das políticas públicas; no eixo 2.2, a análise se concentra na política de assistência social no contexto pós-impeachment da presidenta Dilma Rousseff, considerando os impactos da intensificação das medidas de austeridade fiscal e da radicalização neoliberal observada durante os governos Temer e Bolsonaro, os quais contribuíram para a fragilização institucional do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a retração do Estado na efetivação dos direitos sociais até o início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. No eixo 2.3, será abordada a influência do Banco Mundial na consolidação do neoliberalismo no Brasil, destacando suas orientações para a reestruturação das políticas sociais, com foco na privatização e na redução do papel do Estado, bem como o impacto das suas recomendações sobre o financiamento das políticas públicas e a crescente dependência do Brasil em relação ao capital financeiro internacional.

2.1 NEOLIBERALISMO

A teoria do valor, desenvolvida por Karl Marx, constitui um dos fundamentos centrais da crítica à sociabilidade capitalista, ao demonstrar que o modo de produção capitalista se estrutura a partir da exploração da força de trabalho. Segundo Marx, o valor das mercadorias é determinado pelo tempo de trabalho socialmente necessário à sua produção. No entanto, na lógica do capital, o trabalhador é remunerado apenas pelo valor de sua força de trabalho, suficiente para sua reprodução, enquanto o capitalista se apropria da mais-valia gerada, constituindo assim a base da acumulação capitalista. Essa dinâmica revela um conflito estrutural e permanente entre capital e trabalho: enquanto o capital busca incessantemente expandir sua lucratividade, os trabalhadores lutam por melhores condições de trabalho e por maior participação na riqueza socialmente produzida. Como afirma Behring (2022) ao interpretar a teoria do valor em Marx:

“A análise de Marx revela que o processo de valorização ocorre porque a força de trabalho não é remunerada pelo o que produz, mas pelo cálculo social de suas necessidades de reprodução como tais, que variam historicamente com o desenvolvimento das forças produtivas, das necessidades sociais e da luta de classes, mas que estão abaixo do que as forças do trabalho transferiram e acrescentaram de valor ao produto final.” (Behring, 2022, p. 35).

Sob essa perspectiva, compreende-se que o crescimento econômico observado no período pós-Segunda Guerra Mundial, entre 1945 e 1973, conhecido como os “Trinta Anos Gloriosos”, ancorou-se na intensificação da exploração da força de trabalho, articulada com novas bases institucionais e produtivas. O modelo fordista-keynesiano, predominante nesse contexto, combinava controle e organização avançados do trabalho, expansão do consumo de massas e inovações tecnológicas, mediadas por um Estado intervencionista que buscava atenuar as contradições entre capital e trabalho. Contudo, à luz da teoria do valor, esse arranjo representava uma nova configuração da extração de mais-valia, fundada na elevação da produtividade e na ampliação do trabalho abstrato, reconfigurando, mas não superando as contradições centrais do capital. Behring (2022, p. 129) observa que esse crescimento monumental gerou uma mais-valia extraordinária, em grande parte apropriada na forma de juros pelo capital financeiro, o qual, ainda que articulado à produção real, passou a assumir relativa autonomia, especialmente na forma do capital fictício — como já identificara Lênin (1987) em sua análise sobre o capital financeiro.

A crise estrutural do capital, que emergiu nos países centrais a partir da década de 60 e mais fortemente na década de 70, marcou uma inflexão histórica que aprofundou essas contradições na disputa entre capital-trabalho. Diante da crise de lucratividade, o capital buscou reconfigurar a sua dinâmica produtiva, promovendo profundas transformações econômicas e sociais, como a substituição progressiva do trabalho vivo pelo trabalho morto, ou seja, a substituição do trabalho humano pelas máquinas, com a intensificação dos investimentos em tecnologia e a redução da vida útil do capital fixo, formando estratégias que visaram aumentar a produtividade e restaurar as taxas de lucro. Essas transformações não apenas reestruturaram o sistema produtivo mundial, mas também impulsionaram o declínio da política de pleno emprego, evidenciando o esgotamento do modelo fordista-keynesiano de organização do trabalho e suas estratégias de mediação estatal da questão social.

Nesse novo cenário, a reconfiguração do capitalismo não se deu apenas na esfera produtiva, mas também implicou transformações profundas no papel do Estado. Conforme Behring (2022, p. 129), o colapso das políticas keynesianas, somado à estagnação econômica e à inflação elevada provocadas pela crise do petróleo de 1973-1974 e pelo fim do sistema de Bretton Woods — que estabeleceu o dólar como referência monetária mundial —, abriram espaço para o neoliberalismo como nova racionalidade hegemônica. O projeto neoliberal passou a defender a retração do Estado na economia, a desregulamentação dos mercados, a privatização de serviços públicos e a flexibilização das relações de trabalho. Como resultado, a força de trabalho foi cada vez mais subordinada aos interesses do capital, aprofundando-se nas expressões da questão social.

O objetivo central do neoliberalismo, desde seu surgimento, foi restaurar a lucratividade do capital e reequilibrar o poder em favor das elites econômicas, desmontando o sistema de proteção social instituído no período fordista e fragilizando a organização da classe trabalhadora. Antunes (2002, p. 231) descreve esse processo como uma ofensiva destrutiva:

Trata-se, portanto, de uma aguda destrutividade, que no fundo é a expressão mais profunda da crise estrutural que assola a (des)sociabilização contemporânea: destrói-se força humana que trabalha, destroçam-se os direitos sociais; brutalizam-se enormes contingentes de homens e mulheres que vivem do trabalho, torna-se predatória a relação produção/natureza, criando-se uma monumental “sociedade do descartável” que joga fora tudo que serviu como “embalagem” para as mercadorias e o seu sistema, mantendo-se, entretanto, o circuito reprodutivo do capital.

Essa nova configuração do capitalismo global não apenas reorganizou os mecanismos de acumulação, mas também acentuou a precarização das condições de trabalho e aprofundou as desigualdades sociais. As medidas de reestruturação produtiva, a privatização em larga escala, o enxugamento do Estado e o endividamento público e privado transferiram o peso da crise para os trabalhadores. O neoliberalismo, portanto, consolidou-se como a estratégia dominante do capital para reorganizar a acumulação diante de suas contradições internas. Como sintetiza Antunes (2002, p. 235), essa conjuntura se desdobrou a partir de:

- 1) há uma crise estrutural do capital ou um efeito depressivo profundo que acentuam seus traços destrutivos;
- 2) deu-se o fim do Leste Europeu, onde parcelas importantes da esquerda se social-democratizam;

- 3) esse processo efetivou-se num momento em que a própria social-democracia sofria uma forte crise;
- 4) expandia-se fortemente o projeto econômico social e político neoliberal. Tudo isso acabou por afetar fortemente o mundo do trabalho, em várias dimensões.

Esses elementos impactam de forma significativa o mundo do trabalho, evidenciando as determinações estruturais do capital e suas múltiplas expressões na realidade brasileira contemporânea. No caso do Brasil e outros países da América Latina, sob forte influência das estratégias econômicas de orientação keynesiana e das transformações produtivas associadas aos modelos taylorista/fordista, começaram a se manifestar, ainda nas décadas de 1970 e 1980, os primeiros sinais de estagnação econômica, marcados pelo crescimento da inflação e pelo aumento progressivo do desemprego. Esse cenário se agravou com a inserção subordinada do Brasil na economia global e com a adoção tardia das diretrizes neoliberais preconizadas pelo Consenso de Washington, formulado em 1989 nos Estados Unidos. A dependência estrutural do país em relação ao capital financeiro internacional e às tecnologias estrangeiras contribuiu para o acúmulo de uma expressiva dívida externa. Esses desdobramentos reacenderam o debate sobre os modelos de desenvolvimento possíveis para o país, ao mesmo tempo em que consolidaram a hegemonia do projeto neoliberal na agenda econômica nacional, impulsionada, dentre outros fatores, mas principalmente pela queda do movimento socialista na União Soviética e aliados do Leste Europeu em 1989. Esse processo histórico não apenas enfraqueceu alternativas sistêmicas ao capitalismo, como também favoreceu a consolidação de um discurso que apresenta o neoliberalismo como única via possível de organização socioeconômica. Nessa perspectiva, ganha força o que Ana Elizabete Mota (1995) denomina de “cultura da crise”.

O traço predominante dessa cultura é a ideia de que a crise afeta igualmente toda a sociedade, independentemente da condição de classe dos sujeitos sociais, de modo que a “saída” da crise exige consensos e sacrifícios de todos. Para tanto, a burguesia tenta obter o consenso ativo das classes subalternas, baseado em questões que afetam o cotidiano das classes trabalhadoras, considerando-as como situações decorrentes da crise. (Mota, 1995. p. 101)

Essa chamada “cultura da crise” está marcada por um traço predominante: a ideia de que a crise afeta toda a sociedade de maneira homogênea, independentemente da posição de classe dos sujeitos sociais, o que permite sustentar a narrativa de que a superação da crise exige consensos e sacrifícios

compartilhados. Essa perspectiva atua como uma lógica de interpretação da realidade que naturaliza a escassez de recursos e justifica, de forma ideológica, o desmonte de direitos sociais e a desresponsabilização do Estado. Funciona, portanto, como um mecanismo de legitimação da retração das políticas sociais, ao apresentar os impactos de escolhas econômicas feitas conscientemente como se fossem consequências técnicas inevitáveis. Nesse processo, a hegemonia neoliberal se fortalece não apenas por meio de reformas estruturais, mas também pela disseminação de uma racionalidade que despolitiza as decisões de política econômica e transfere à classe trabalhadora a responsabilidade pelos efeitos sociais da crise.

A partir da década de 1990 o processo de edificação do modelo neoliberal se instalou no Brasil, com a reestruturação do governo Fernando Collor de Melo, passando a adotar reformas estruturais voltadas à reconfiguração do papel do Estado, tendo como contrapartida o acesso a empréstimos e apoio financeiro de organismos multilaterais, especialmente dos Estados Unidos, Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Essas reformas, pautadas pela desregulamentação, privatização e pelo ajuste fiscal, priorizam os interesses dos grandes oligopólios e instituições financeiras internacionais, consolidando um modelo de Estado mínimo, centrado na contenção de gastos sociais e na mercantilização das políticas sociais. Esse projeto não surgiu das necessidades estruturais do país, mas sim pela imposição dos países de capitalismo central. Uma das principais estratégias de comunicação política do governo Collor foi marcada por uma retórica que apontava sobre seu governo neoliberal, como exemplificado na metáfora que comparava o Estado a um elefante, pesado, lento e ineficiente para justificar a necessidade de sua redução. Essa imagem foi amplamente utilizada para promover reformas orientadas pela lógica do mercado, como a privatização de empresas estatais, a desregulamentação econômica e a diminuição da atuação estatal nas políticas sociais.

A mudança de postura de parte da burguesia nacional foi decisiva na alteração do modelo político-econômico neste período, gradativamente a classe dominante foi convergindo para esta nova arquitetura econômica, abandonando, conseqüentemente, as preposições que alicerçavam o modelo desenvolvimentista. Passou-se a combater a intervenção estatal na economia, assim como a redução e privatização das empresas estatais, defendia-se ainda a desregulamentação econômica e a atração do capital estrangeiro. Este movimento convergiu no projeto “Brasil Moderno”, oriundo de camadas da burguesia nacional, que pregavam a desregulamentação econômica, abertura comercial, redução da carga tributária e a estabilização

da economia, como requisitos à recuperação da economia brasileira. (Paccola, 2016. p. 40)

As diretrizes neoliberais adquiriram expressiva força ao longo da trajetória da política brasileira, sobretudo entre os anos de 1990 e 2002, com destaque para o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), que aprofundou as reformas iniciadas por Collor ao reconfigurar de maneira estrutural o papel do Estado. Dentre as principais características desse período, destacam-se a abertura comercial acelerada, a desregulamentação dos setores produtivos, a implementação de um amplo programa de privatizações de empresas estatais estratégicas, como a Companhia Vale do Rio Doce, o sistema Telebrás e diversas companhias do setor de energia, além da reorientação da política social para uma lógica focalizada, assistencialista e compensatória. Essa mudança resultou em um processo de desresponsabilização estatal frente à garantia dos direitos sociais, evidenciado pela popularização da criação de organizações não governamentais (ONGs) como substitutas da ação pública, como expõe Behring (2011) sobre a regulamentação do terceiro setor para a execução de políticas públicas:

Esta última estabeleceu um Termo de Parceria com ONGs e Instituições filantrópicas para a implementação das políticas. Essa nova arquitetura institucional na área social - sempre ignorando o conceito institucional de seguridade - se combinou com o serviço voluntário, o qual desprofissionalizava a intervenção nessas áreas, remetendo-as ao mundo da solidariedade, da realização do bem comum pelos indivíduos, através de um trabalho voluntário não remunerado. (Behring, 2011, p. 154)

Essa análise evidencia como o processo de reconfiguração do papel do Estado, promovido sob a égide neoliberal, não se limitou à redução de recursos destinados à política social, mas implicou também uma profunda reestruturação institucional. A regulamentação do terceiro setor como executor das políticas públicas, por meio de termos de parceria com ONGs e entidades filantrópicas, representou uma ruptura com os fundamentos da seguridade social universal estabelecidos pela CF/88. Ao desconsiderar o caráter público e estatal da proteção social, essa nova arquitetura institucional transferiu responsabilidades historicamente atribuídas ao Estado para organizações civis, frequentemente pautadas por lógicas assistencialistas e voluntaristas. O estímulo ao serviço voluntário, conforme aponta a autora, intensificou a desprofissionalização da intervenção social, fragilizando os vínculos profissionais, precarizando a oferta de serviços e ancorando as ações em valores morais de solidariedade individual, em detrimento da garantia de direitos sociais como

expressão da cidadania. Esse movimento, portanto, revela um avanço da lógica neoliberal, que transforma direitos em favores e políticas públicas em ações paliativas, legitimando a retração do Estado sob a justificativa de escassez de recursos e de maior "eficiência" da sociedade civil.

Ademais, o período foi marcado pela adoção de medidas de austeridade fiscal, com severos cortes nos gastos públicos e forte controle inflacionário, aprofundados pelo "Plano Real" em consonância com as exigências do capital financeiro internacional, nas palavras de Behring (2011, p. 155) Isso significou uma ausência da política social? Claro que não, mas as formulações de política social foram capturadas por uma lógica de adaptação ao novo contexto.

Ainda que o neoliberalismo tenha se consolidado nos anos 90 por meio de reformas estruturais e da reconfiguração das políticas sociais, ele não se restringe a esse período. Sua racionalidade persistiu em um cenário mais atual, através dos governos Temer e Bolsonaro, reatualizando-se de acordo com as novas formas de acumulação do capital e aprofundando as desigualdades sociais, como analisa Mota (2017):

Em suma, na segunda década do século XXI, o aprofundamento da crise do capital, a queda tendencial da taxa de lucros e a hipertrofia do capital financeiro fornecem o lastro para emergir, ressignificada, "a cultura da crise" — uma cultura política levada a efeito pela burguesia e seus intelectuais, referenciada nas diretrizes neoliberais, robustecida pela desqualificação genérica da esquerda, pelo fenômeno da corrupção espetacularizado midiaticamente e pelo conservadorismo moral da direita, ampliando as estratégias materiais e ideológicas necessárias à formação do consenso das classes subalternas. (Mota, 2017. p. 41)

2.2 BANCO MUNDIAL E A CONSOLIDAÇÃO DO NEOLIBERALISMO NAS POLÍTICAS SOCIAIS

O Banco Mundial foi criado em 1944, em contexto com a Conferência de Bretton Woods e o pós-Segunda Guerra Mundial, com a finalidade inicial de financiar a reconstrução dos países europeus devastados pela guerra e a afirmação da hegemonia dos Estados Unidos, simbolizando a institucionalização de uma nova ordem econômica internacional. O maior exemplo disso foi a utilização do dólar como moeda de referência global, fortalecendo a centralidade do sistema financeiro norte-americano.

Embora o discurso oficial sustentasse a reconstrução da economia dos países atingidos pela guerra, especialmente na Europa, os recursos disponibilizados foram

insuficientes frente à magnitude das necessidades reais, além da destinação seletiva dos recursos refletia na lógica geopolítica, no intuito de impedir o avanço de propostas comunistas e garantir a manutenção da ordem capitalista liberal sob liderança dos EUA. O Banco Mundial, desde o seu início consolidou-se como instrumento do imperialismo norte-americano, subordinando as políticas de desenvolvimento dos países à lógica de expansão e controle do capital internacional, como analisa Alessandra Ribeiro (2021):

Ressalta-se ainda que os Estados Unidos saíram da Segunda Guerra como a maior economia mundial e convictos de que era fundamental a recuperação das economias europeias, tanto para a sua própria consolidação enquanto império econômico como para evitar o avanço do comunismo. (2021, p. 164)

Sua atuação era voltada, prioritariamente, à recuperação das economias centrais, especialmente as da Europa Ocidental. Somente anos mais tarde é que a instituição passou a direcionar seus recursos e programas para os países periféricos, como a América Latina, principalmente pelo medo da “ameaça” comunista. Essa mudança de foco refletiu uma reconfiguração de seus interesses estratégicos, alinhando o financiamento ao desenvolvimento com diretrizes macroeconômicas e reformas estruturais baseadas em princípios liberais, que condicionam a concessão de crédito a ajustes fiscais, abertura comercial e reestruturações institucionais em detrimento da autonomia das políticas públicas nacionais.

O banco mundial não somente empresta recursos financeiros, mas dissemina determinada ideia e determina concepção econômica de influência internacional, possuindo articulações estreitas com os setores público e privado e assumindo uma posição de supremacia intelectual. (Vidal, 2021, p. 92)

O Banco Mundial tem exercido papel central na difusão do ideário neoliberal, especialmente nos países periféricos, induzindo governos a adotarem políticas centradas na retração do papel do Estado e na responsabilização individual da população pela superação da pobreza. Desde os anos 1990, seus Relatórios de Desenvolvimento Social (RDM) têm priorizado estratégias focalizadas, como programas de transferência de renda e iniciativas de organização comunitária voltadas à população em situação de vulnerabilidade. Essas ações, embora importantes em contextos emergenciais, não enfrentam as raízes estruturais da desigualdade social nem propõem mudanças profundas nos mecanismos de produção e distribuição de riqueza. Ao mesmo tempo, o Banco Mundial mantém-se omissa diante das consequências socioambientais resultantes do próprio modelo de

desenvolvimento que historicamente defende, conforme expõe Alessandra Ribeiro (2021):

Em 2006, o Banco Mundial também elaborou um relatório, assinado por Ronald Parker, no qual reconhecia que o aquecimento global, o desmatamento e a erosão do solo aumentaram a vulnerabilidade de regiões inteiras. O Banco estimava que os países em desenvolvimento sofriam prejuízos de pelo menos US\$ 30 bilhões por ano, mas não tratou criticamente suas determinações. (2021, p. 236)

Embora o Banco Mundial reconheça, em seus discursos mais recentes, os impactos das mudanças climáticas, suas propostas seguem frágeis e insuficientes. Mantêm-se alinhadas a uma lógica que prioriza o crescimento econômico em detrimento da sustentabilidade socioambiental e transferem de forma genérica a responsabilidade pela superação das crises climáticas, desconsiderando as especificidades históricas, sociais e econômicas de cada país. Ao adotar uma abordagem padronizada e descontextualizada, as soluções propostas deixam de priorizar as reais necessidades locais e acabam reproduzindo uma lógica de responsabilização difusa, que ignora os diferentes níveis de contribuição e vulnerabilidade diante dos problemas ambientais globais. Essa contradição revela não apenas a seletividade das ações do Banco Mundial, mas também sua função geopolítica como instrumento de manutenção das assimetrias globais, reafirmando o lugar subordinado dos países em desenvolvimento na divisão internacional do poder e da riqueza.

O Brasil, enquanto país de capitalismo dependente, tem sido historicamente conduzido sob a influência de recomendações formuladas por organismos multilaterais que promovem a cooperação internacional em diversas áreas, como o Banco Mundial. Criado em meio ao avanço do liberalismo econômico, esse organismo estruturou suas orientações com base na premissa de que políticas distributivas representam um obstáculo ao crescimento do Estado, o que resultou, em sua fase inicial, na ausência de centralidade da temática da pobreza em suas diretrizes. Ao longo do tempo, o Banco Mundial passou a incidir de forma significativa sobre o campo das políticas sociais, orientando a formulação e a implementação de programas com foco na eficiência fiscal e na focalização dos gastos, frequentemente em detrimento de abordagens universais e estruturantes.

A partir dos anos 2000, esse organismo passou a demonstrar atenção à temática da pobreza extrema, adotando estratégias de enfrentamento das

desigualdades. Contudo, essa suposta preocupação não implicou em uma ruptura com os fundamentos neoliberais que sustentam a atuação do Banco Mundial, tornando tais estratégias insuficientes para a sua superação. Suas orientações continuam alinhadas à lógica da acumulação capitalista, priorizando reformas estruturais e restrições fiscais que, com frequência, subordinam os direitos de cidadania às exigências do mercado. Dessa forma, reafirma-se uma concepção instrumental das políticas sociais, que se orienta pela lógica da mitigação dos efeitos da pobreza, e não por sua erradicação, esvaziando o caráter emancipatório e universalista que deveria orientar as políticas públicas em contextos de profunda desigualdade social.

A concepção neoliberal de política social não está dissociada de um projeto de sociedade e de uma concepção de mundo. É, antes, parte constitutiva de um projeto societário defendido pela classe dominante dos países centrais do capitalismo, ou seja, pautado na exploração do trabalho (...) em vez de solucionar as contradições inerentes ao próprio sistema capitalista, tenderá, em última instância, ao acirramento das suas contradições, evidenciando cada vez mais e de maneira mais aguda a luta de classes. (Teixeira, 2010, p. 653)

Nesse cenário, o Banco Mundial, como principal defensor da agenda neoliberal, tem sustentado políticas que favorecem o enfraquecimento dos direitos trabalhistas e a flexibilização das normas de proteção social. Em vez de enfrentar as desigualdades e promover a redistribuição de riqueza socialmente produzida, as orientações dessa instituição perpetuam a lógica de que o mercado, e não o Estado, deve ser o principal regulador da vida social, enfraquecendo, assim, a capacidade de proteção e promoção dos direitos dos trabalhadores e da classe trabalhadora em geral.

Ao mesmo tempo em que o BM define metas direcionadas à erradicação da pobreza e a melhorias de acesso a serviços sociais, com uma determinação de gerenciamento global da pobreza, a pactuação com o neoliberalismo se sobrepõe, mantendo os padrões de pobreza necessários à manutenção e reposição da força de trabalho e minando as ameaças sociais que a pobreza pode representar contra a ordem do sistema de acumulação e expropriação. (Vidal, 2021, p. 131)

2.3 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PÓS GOLPE DE 2016

Fazendo um recorte histórico com o objetivo de atender as finalidades deste trabalho, será retratado aqui a política de assistência social brasileira no período pós golpe de 2016, destacando o retrocesso na garantia de direitos sociais. O ano de 2016 foi marcado por uma ruptura institucional, um golpe parlamentar impulsionado pelo neoliberalismo e avanço do conservadorismo na política brasileira que resultou

no Impeachment da então presidente eleita democraticamente Dilma Rousseff. A partir desse acontecimento, deu-se início ao processo de reestruturação do papel do Estado, pautado por uma agenda neoliberal que impôs severos retrocessos, seguidos por cortes orçamentários, desmontes sistemáticos e pragmáticos de políticas públicas e enfraquecimento dos mecanismos de proteção social. Até então, especialmente a partir de 2004, com a consolidação do SUAS, a política de assistência social havia alcançado ganhos significativos de reconhecimento político pelo Estado, desvinculando-se progressivamente de práticas clientelistas e de caráter assistencialista. No entanto, com o avanço das medidas de austeridade pós-2016, observa-se um profundo processo de regressão, no qual a assistência social volta a ser tratada como uma política compensatória, meritocrática e focalizada, pelos governos de Michel Temer (2016-2018) e intensificado no governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), que fragilizou a sua institucionalização e comprometeu princípios fundamentais de universalidade, proteção social e o reconhecimento da cidadania. Esses períodos foram caracterizados pela radicalização das políticas neoliberais e iniciativas de contrarreformas na CF/88 (como a trabalhista e previdenciária), congelamento de investimentos na Seguridade Social por 20 anos (via Emenda Constitucional 95/2016), a assistência social contaria com metade dos recursos que seriam necessários para manter à oferta dos serviços (Conferência Nacional Democrática de Assistência Social, 2019), dando uma falsa ilusão de preservar a economia e tornar viável o seu desenvolvimento pela fragilização das políticas públicas, especialmente aquelas específicas à assistência social e a manutenção do SUAS, com base em uma narrativa depreciativa da tradição constitucional no Brasil, o programa ali instituído assume uma perspectiva fatalista, como se o congelamento de gastos públicos fosse o único caminho possível, pois inevitável. (Costa Junior, p. 16, 2020)

No campo da assistência social, tais medidas resultaram em grave desfinanciamento, desresponsabilização do Estado e desestruturação da capacidade de resposta às demandas sociais, como confirmar Costa Junior (2020, p.17), trata-se de ajustar compromissos públicos duráveis - por meio da limitação de recursos para os direitos sociais - às pressões imediatistas do mercado.

Em 2016, durante o governo Michel Temer, uma das primeiras medidas adotadas foi a redução dos ministérios de 32 para 23, justificada como uma ação para diminuir os gastos públicos, no entanto, essa reestruturação administrativa teve

perversos impactos sobre a política de assistência social. O então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, criado em 2004 pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva é realocado para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, demonstrando a desvalorização da política, relegando-a a um espaço secundário dentro da estrutura governamental e comprometendo sua visibilidade e autonomia institucional, como aponta (Bronzo e Araújo, 2024) O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, criado em 2004 e fortalecido ao longo do período é fundido ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, passando a chamar-se Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, em uma sinalização da baixa prioridade da agenda social no novo governo. A ausência de uma abordagem centralizada e o esvaziamento orçamentário da política indicam que, sob a gestão do Temer, a assistência social deixou de ser tratada como prioridade do Estado e passou a ocupar uma posição com relevância reduzida na agenda federal, contrariando os avanços obtidos desde a consolidação do SUAS em 2004. Outra iniciativa do então governo para o enfraquecimento das políticas sociais foi a aprovação da PEC 95/2016 conhecida como “PEC da morte” congelando por 20 anos os investimentos públicos federais em áreas essenciais como saúde, educação, assistência social e previdência, representando um marco do retrocesso nas políticas sociais brasileiras, ao comprometer a capacidade do Estado em investir melhorias e qualificar serviços públicos em respostas às crescentes demandas sociais, como aponta Behring (2022):

Os estragos da EC nº 95 foram monumentais durante o governo Temer: 1) nota técnica nº27, do Ipea (2016), apontava a tendência da perda de recursos da Assistência Social de 199 bilhões em dez anos e de 868,5 bilhões em vinte anos para a política onde se situam os programas de transferência monetária (BPC e PBF). O BPC se tornará insustentável a partir de 2026, com o teto de gastos, ao mesmo tempo que um número cada vez maior de idosos/as pobres sem aposentadoria passará a ter direito a esse direito constitucional. Já na passagem de 2016 para 2017, após anos de crescimento significativo (ainda que insuficiente) o orçamento da assistência social caiu 2,8%, o da saúde 7% e o da previdência, 0,2% (Boschetti;Teixeira,2019) (p.193)

Seus efeitos são especialmente graves sobre a assistência social, cuja natureza demanda respostas flexíveis e financiamento contínuo, colocando em risco a manutenção e efetividade do SUAS.

Entre os aspectos mais críticos da Emenda Constitucional 95, há pontos que merecem problematização aprofundada, dada sua gravidade para um país historicamente marcado por profundas desigualdades sociais, como o Brasil. Em

primeiro lugar, destaca-se sua longa duração: um congelamento de investimentos sociais por vinte anos, independentemente de mudanças econômicas, demográficas ou emergências sociais que possam surgir nesse intervalo. Trata-se de uma medida sem precedentes, que compromete a capacidade de resposta do Estado às demandas crescentes da população, como aborda Nakatani e Marques (2019):

A introdução de teto para o gasto público não é novidade no capitalismo. Contudo, em estudo publicado pelo FMI, que trata das regras fiscais aplicadas em 89 países, verifica-se que a EC 95, aprovada no Brasil, não tem paralelo no resto do mundo (BOVA et al., 2015). As práticas assumidas em alguns locais ilustram a particularidade da proposta brasileira. (Nakatani, Marques et. al, 2019, p. 228).

Outro aspecto alarmante é a exclusão das despesas com juros e amortização da dívida pública do teto de gastos, não podendo ampliar os investimentos sociais mesmo que a arrecadação aumente e a demanda social cresça, demonstrando a priorização governamental com os interesses do capital financeiro, excluindo as necessidades sociais. Tais medidas reforçam a sua natureza constitucional, dificultando qualquer revisão ou adaptação por meio de processos legislativos e ordinários. A prática que torna imutável a regra do teto por 20 anos, representa um ataque à democracia imobilizando o debate público e limita o poder de decisão do próprio estado em responder às necessidades sociais futuras.

Soma-se a isso, a ausência de mecanismos de proteção aos gastos sociais essenciais, como saúde, educação e assistência social, setores que deveriam ser resguardados diante da sua função estruturante no combate à desigualdade e na promoção da cidadania. Em vez disso, essas áreas foram colocadas sob a mesma lógica de contenção fiscal, o que, na prática, desestrutura o pacto social da Constituição de 1988 e compromete as bases da justiça social no país.

Contrastando com essas experiências, a EC 95 se destaca por quatro motivos. Em primeiro lugar, em nenhum dos países o horizonte temporal é de longo prazo, enquanto, no Brasil, a duração de sua aplicação abrange o tempo de uma geração. Em segundo, não inclui as despesas com os juros da dívida pública, indicando que, diferentemente do que diz a exposição de motivos que acompanhou o envio da PEC 241, não se trata de conter o gasto público (cuja pretensa escalada foi identificada como o mal maior da economia brasileira), mas de reduzir o gasto para garantir o contínuo pagamento dos juros da dívida pública. O terceiro motivo que diferencia a experiência brasileira das demais é o fato de ter promovido alteração da Constituição, indicando que a restrição do gasto não é temporária e sim definitiva, mudando o regime fiscal do país. Por último, a experiência brasileira não resguarda os gastos sociais. Apesar da destacada desigualdade social e do caráter estrutural da extrema pobreza no país, a EC 95 não apresenta qualquer preocupação em proteger os programas de

transferência de renda, tal como o Programa Bolsa Família e o dirigido à população idosa e incapaz, bem como o seguro desemprego. Sem mencionar os gastos com a saúde pública e a educação. (Nakatani, Marques, 2019, p. 228)

Diante dessa reflexão, é notório que o país saiu de um período marcado pela ampliação das responsabilidades do Estado frente às demandas sociais, o que permitiu avanços significativos no enfrentamento de problemas estruturais e históricos, durante os governos anteriores, principalmente entre 2003 e 2014, o país vivenciou uma ampliação significativa das políticas sociais, com destaque para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a expansão do Bolsa Família, o fortalecimento do SUS e o aumento do orçamento voltado à educação, para um novo cenário de orientação neoliberal, no qual predomina uma agenda voltada à redução drástica do papel do Estado, sendo acompanhado por reformas trabalhistas, esvaziamentos de ministérios e conselhos de participação social, como o CNAS e o CONSEA. Segundo Fleury (2019), esse movimento representa uma reconfiguração do Estado brasileiro, em que os direitos passam a ser tratados como despesas a serem contidas, e não como obrigações constitucionais.

Essa inflexão tem resultado no desmonte de políticas públicas, na desresponsabilização estatal em relação à garantia de direitos sociais e na priorização de interesses econômicos em detrimento das necessidades da população, o que se agrava anos mais tarde com o governo de Jair Messias Bolsonaro.

O avanço do neoliberalismo no Brasil não se limitou à gestão de Michel Temer, mas foi intensificado durante o desgoverno de Jair Messias Bolsonaro, que assumiu em meio a um contexto de fortalecimento do conservadorismo político e moral no país, nas palavras de Behring (2022) Após o golpe de novo tipo de 2016, essa norma internalizada de convivência, espíritos e *ethos* do tempo, profundamente individualista e competitiva, impôs-se com toda força ao encontrar com o verde-amarelismo bolsonarista, burguês, branco, masculino e fundamentalista religioso. A eleição de Bolsonaro foi fortemente influenciada por um ambiente de desinformação sistemática, impulsionado pelas redes sociais e pelo uso massivo de *fake news*, que contribuíram para reforçar estigmas antigos e ultrapassados contra políticas sociais, contribuindo para a criminalização da pobreza.

Nesse cenário, observa-se uma ressignificação da assistência social como um todo que, diante de muita luta, teria afirmado o seu compromisso com a garantia de

direitos e política pública, passando a ser tratada novamente como assistencialismo, esvaziando seu caráter de direito garantido constitucionalmente. Tal perspectiva foi verbalizada já no governo Temer pela então primeira-dama Marcela Temer, que adotou uma postura caritativa e desvinculada das diretrizes do SUAS com a criação do “Programa Criança Feliz”, e posteriormente intensificada durante o governo Bolsonaro por Michelle Bolsonaro, que reforçou a imagem da assistência como ato de benevolência pessoal e não como política pública estruturante. Essa abordagem representa um claro retrocesso na consolidação de uma política social baseada na universalização dos direitos e evidencia a ofensiva simbólica e prática do neoliberalismo aliado ao conservadorismo, que busca minar as conquistas sociais obtidas após a CF/88.

O que se esperar de um governo que se ascendeu através da disseminação sistemática de informações falsas, estratégia que se agravou perante a maior crise sanitária da história recente, a pandemia da Covid-19. Durante esse período crítico, o governo bolsonarista não apenas negligenciou medidas básicas de saúde pública, como também propagou desinformação, minimizou a gravidade do vírus desacreditando da ciência e incentivou o uso de medicamentos que não são eficazes em detrimento de políticas baseadas em evidências. O medo e o pânico foram instrumentalizados para sustentar um discurso negacionista, enquanto comprometeu a proteção da população pauperizada, sobrecarregando assim as redes públicas de saúde e assistência social, que já operavam sob restrições orçamentárias. Tais medidas podem ser observadas através do ataque a programas como o Bolsa Família, a substituição do programa por iniciativas de caráter transitório, sem medidas estruturais eficazes, fragilidades orçamentárias e critérios mais restritivos e sem evidências, como o Auxílio Brasil, nessa perspectiva, aponta Bronzo e Araújo (2024) concedeu ao programa um nome que expressa bem a sua concepção - auxílio - deixando nítida a ideia de assistência como ajuda pontual e não do benefício enquanto oferta socioassistencial garantidora de direito, numa perspectiva de desmonte simbólico.

Após pressão popular, outra forma de programa de transferência de renda fragmentado foi o Auxílio Emergencial, criado a fim de “minimizar” os impactos econômicos e sociais, porém estruturado de forma desarticulada da política pública de assistência social e sem a universalização de direitos proposta pelas diretrizes do SUAS, o programa foi implementado com valores padronizados e

descontextualizados, desconsiderando composições e dinâmicas familiares. O benefício do Auxílio Emergencial era de R\$600,00 e com o valor ampliado de R\$1200 para mães solo. Na lei 13.982, de 2 abril de 2020, regulamentada pelo Decreto nº10.316 de 7 de abril de 2020 estabeleceu o perfil dos beneficiários, os critérios de elegibilidade e o valor do benefício, inicialmente previsto para durar três meses, sendo prorrogado. Posteriormente, a Medida Provisória nº 1000 de 2 de setembro de 2020, instituiu o pagamento do chamado auxílio emergencial residual, no valor de R\$300,00 a ser pago em até quatro parcelas até o dia 31 de dezembro de 2020, ainda mais limitado, para no máximo duas cotas por família.

A problemática do Auxílio Emergencial, não se limita apenas por oferecer um benefício ineficiente devido ao valor ofertado, mas também pelo tamanho da procura por ele, o que escancarou, ainda mais, a dimensão da vulnerabilidade social no Brasil. A grande demanda revelou não apenas os limites da proteção social já existente, mas também a fragilidade das estruturas estatais em identificar e atender a população em situação de pobreza, como aborda Behring (2022) O Dataprev analisou 108,4 milhões de cadastros no programa, evidenciando a procura massiva entre os brasileiros. Milhões de brasileiros invisibilizados pelas bases cadastrais tradicionais, vide Cadastro Único, um dos instrumentos enfraquecidos da política, recorreram ao benefício como seu único meio de subsistência em meio ao enfrentamento da pandemia, mesmo com os valores insuficientes para cobrir suas necessidades básicas. O auxílio representou um recurso vital em meio a ausência de políticas públicas mais estruturadas e contínuas, retratando a problemática do corte de gastos nas áreas sociais que expõe a profunda desigualdade social e precariedade do sistema de proteção social do país. E por falar em precariedade:

Diante do impacto do auxílio emergencial, o governo fala de um novo programa de transferência monetária para chamar de seu, mais abrangente que o bolsa família, mas com valores mais reduzidos, e que tem sido chamado de Renda Brasil, mas sem qualquer disposição política para revogar as ECs nº 93 (DRU) e 95 (teto de gastos). (Behring, 2022, p. 238)

Em 2021, o governo Bolsonaro promoveu uma redução de 19,5% nos gastos sociais. Já em 2022, ano marcado por sua tentativa de reeleição, observou-se um aumento pontual de 2,8% nessas despesas. No entanto, tal incremento não refletiu uma retomada estrutural das políticas sociais, mas sim a implementação de auxílios pontuais e de caráter emergencial, voltados a categorias específicas como taxistas e caminhoneiros, além da criação de benefícios voltados à aquisição de gás de cozinha,

medidas estas anunciadas poucas semanas antes do pleito eleitoral e sem sucesso, Bolsonaro se torna o único presidente que não conseguiu se reeleger desde a aprovação da Emenda Constitucional nº 16 de junho de 1997.

Ao final de 2022, com a transição do governo Bolsonaro para o governo Lula, foi aprovada a EC nº 126, conhecida como PEC da Transição, que representou um marco na tentativa de recompor a capacidade de ação do Estado. Embora tenha mantido o compromisso com a responsabilidade fiscal, a norma revogou formalmente o teto instituído pela EC 95/16, condicionando sua substituição à criação de um novo arcabouço fiscal, garantindo maior flexibilidade orçamentária para a retomada dos investimentos sociais e fortalecimento das políticas públicas.

No contexto atual, sob a gestão do terceiro governo de Lula (2022-2026), observa-se a tentativa de recolocar a assistência social como uma das bandeiras centrais da agenda pública, sinalizando a retomada de compromissos históricos com a proteção social e a redução das desigualdades já iniciadas em seus antigos mandatos. No entanto, o êxito dessa iniciativa está condicionado à qualidade das políticas formuladas e à efetividade das estratégias adotadas, as quais devem ser capazes de enfrentar os limites estruturais que permeiam a assistência social no Brasil, principalmente após governos neoliberais, com a crônica insuficiência de financiamento, a fragmentação das ações e a necessidade de articulação intersetorial para a consolidação dos direitos sociais como dever do Estado e conquista da cidadania.

Na cerimônia de posse de Lula, podemos observar a sua intenção pela volta da “esperança” da justiça social e a preocupação com a classe trabalhadora brasileira, recebendo no Palácio no Planalto líderes sindicais, profissionais da saúde, professores e governadores estaduais, demonstrando o caráter democrático, característica forte do seu governo, que se contrapõe ao autoritarismo do governo anterior e busca restabelecer o papel do Estado como agente da promoção de cidadania.

No início de seu primeiro mandato, em 2003, o presidente Lula promoveu a reformulação do projeto Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) idealizado pelo senador Eduardo Suplicy, em 1991, voltado à transferência de renda. O objetivo era ampliar seu alcance e efetividade, de modo a atender de forma mais abrangente as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Essa iniciativa se consolidou na criação do Programa Bolsa Família (PBF), que visava não apenas garantir a

segurança alimentar, mas também retirar o Brasil do Mapa da Fome, promovendo inclusão social por meio do acesso à renda, à educação e à saúde.

O Programa Bolsa Família foi destaque positivo em nível internacional desde sua criação como Medida Provisória em 2003 e implementação em 2004, fazendo parte do Plano Brasil Sem Miséria e atendendo mais de 14 milhões de brasileiros (Martins et al., 2021) e retirando o país do mapa da fome. O PBF é um marco histórico, mesmo possuindo requisitos para o acesso e condicionalidades para a permanência, é inegável a sua dimensão, alcançando um público beneficiário significativo no âmbito da América Latina. A concessão das transferências se dá, inicialmente, mediante inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico10, um registro que concentra informações utilizadas em vários programas e benefícios, com finalidade de construir uma rede em nível federal de informações sobre o público usuário que possam corroborar para a seleção de programas sociais. Também é uma rede informativa sobre famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica que está à disposição em todos os níveis de gestão: municipal, estadual e federal. (Bonatto, 2024, p. 17 et. al)

Lula retornou à presidência da república com propósitos alinhados àqueles que marcaram seus mandatos anteriores, especialmente no que se refere ao combate à fome e à redução da pobreza. Entre suas primeiras medidas, destacou-se a intenção de restaurar e fortalecer o Programa Bolsa Família (PBF), política pública que havia sido descontinuada ou desestruturada durante o desgoverno de Bolsonaro. O retorno de Lula sinalizou o compromisso com a retomada da segurança alimentar e com a reconstrução da proteção social em um cenário marcado pela intensificação das desigualdades e pela reemergência da fome no país. Além da recriação do PBF, destacou-se a reconstrução e o fortalecimento do SUAS, bem como a redefinição do Cadastro Único (CadÚnico), com significativos aportes financeiros, recomposição orçamentária e retomada da articulação federativa. Essas medidas representaram importantes respostas ao desfinanciamento e à desresponsabilização estatal promovidos nos anos anteriores, reafirmando a centralidade do Estado na garantia dos direitos sociais.

3. ORÇAMENTO PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Para fins de melhorar o desenvolvimento sobre o debate do orçamento público, faz-se necessário uma conceituação teórica sobre o fundo público e seus desdobramentos, estabelecendo assim uma base para o debate.

Pretendemos problematizar que, apesar das garantias jurídicas e simbólicas, explícitas no arcabouço legal as quais traduzem o reconhecimento de um conjunto de direitos – especificamente no que se refere aos direitos sociais – tratam-se de direitos requeridos, que, apesar de expressarem o resultado de

um processo político, cuja essência da disputa repousa nas trincheiras da luta de classes, encontram dificuldades estruturais à sua materialização no âmbito do Estado capitalista dependente. (Carrato, 2013, p. 68)

O Fundo Público representa o conjunto de recursos arrecadados pelo Estado por meio de impostos, taxas e contribuições, sendo um instrumento fundamental para sua atuação na economia e na implementação de políticas públicas. O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras (Salvador, 2010). Ele está atrelado na viabilização e intervenção estatal, na regulação do mercado, no financiamento de serviços essenciais e na manutenção das estruturas que sustentam o sistema capitalista dentro da esfera pública, realizando um papel crucial na preservação do contrato social, garantindo a oferta de bens e serviços que atendem às necessidades coletivas da sociedade.

No Brasil, os recursos orçamentários do Estado são formalmente estabelecidos por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), que detalha a previsão de receitas e alocação de despesas elaborada pelo Poder Executivo e aprovada pelo Congresso Nacional e sancionadas pelo presidente da república, que tem a finalidade de garantir a transparência e a previsibilidade das contas públicas, possibilitando um maior controle e planejamento da gestão financeira e execução das políticas públicas.

A alocação dos recursos do fundo público dentro do orçamento estatal torna-se um espaço de disputa na sociedade, onde diferentes setores buscam acesso e influência sobre a destinação desses recursos, o orçamento público é um espaço de luta política, onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses. (Salvador, 2010) É também, o que garante concretude das ações planejadas do Estado, espelhando as prioridades das políticas públicas priorizadas pelos governos (Salvador, 2012).

No contexto brasileiro, sendo um país de capitalismo dependente, o Fundo Público participa de todas as fases do ciclo do capital dependente, caracterizado pelo entrelaçamento entre capital privado interno, investimento público e, sobretudo, capital estrangeiro. Ainda que o Brasil tenha buscado, especialmente durante o processo de redemocratização e na promulgação da CF/88, consolidar um Estado orientado à garantia de direitos sociais universais, esse projeto passou a ser tensionado pelas transformações estruturais impostas pela financeirização da

economia e pela hegemonia neoliberal. Tais transformações inauguraram uma nova racionalidade político-econômica que, ao invés de expandir a proteção social, promove sucessivos processos de contrarreforma, deslegitimando conquistas históricas e subordinando a gestão do Fundo Público às exigências do capital financeiro internacional. Nesse cenário, os recursos públicos, que deveriam sustentar políticas redistributivas e universais, passam a ser direcionados ao atendimento de metas fiscais, ao pagamento da dívida pública e à preservação da confiança dos mercados, fragilizando a função social do Estado e aprofundando as desigualdades estruturais.

Behring (2021) e Salvador (2014) demonstram, por exemplo, que o principal instrumento de formação do fundo público é a tributação. E, continuando sendo essa atualmente regressiva no Brasil, a classe trabalhadora é duplamente espoliada: retira-se parte do mais-valor produzido pelos trabalhadores, mas também se apreende parte de seus salários, na forma de tributação direta e indireta. O mito de um Estado “que gera receitas” de forma igualitária deve ser desfeito, entendendo que a classe trabalhadora acaba sendo duplamente prejudicada nesse processo de punção. Salvador (2010) demonstra que, por exemplo, no Brasil mais de 70% da carga tributária incide sobre o consumo. (Júnior, 2024, p. 247)

Desta forma, ao analisar o financiamento das políticas sociais, em específico a política de assistência social, e a forma como os recursos são destinados pelo poder executivo torna possível compreender suas prioridades e desafios envolvidos, como destaca Salvador (2024) O ataque a garantia de recursos orçamentários para assegurar os direitos sociais foi objeto das políticas econômicas neoliberais após CF de 1988. Neste estudo, não será explorado em profundidade a questão do fundo público, mas é possível recorrer a referências como Evilásio Salvador, Elaine Behring e Mossicléia Mendes da Silva para um aprofundamento teórico sobre o tema.

3.1 ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL

Com a promulgação da CF/88 e seus avanços expressivos na garantia de direitos e de cidadania, o Brasil passou a dispor de medidas administrativas e práticas institucionais de gestão pública democrática, houve uma ampliação significativa dos investimentos estatais em políticas públicas, especialmente nas áreas de previdência, assistência social e saúde. Esses setores passaram a receber investimentos mais direcionados, refletindo o compromisso institucional na busca da promoção do bem-estar social e a otimização da alocação de recursos do orçamento público para a viabilização das políticas públicas.

Anteriormente ao ano de 1964, o orçamento público era tratado como um instrumento contábil e financeiro, focado apenas na provisão de receitas e na autorização de despesas, sem espaço efetivo para o planejamento estratégico, essa limitação restringia a implementação de políticas sociais mais estruturadas a longo prazo.

Um avanço importante na história da distribuição do orçamento ocorreu com o Orçamento Programa, advindo da Lei nº 4.320, de 1964 e do o Decreto-Lei nº 200/1967, que tem uma metodologia de elaboração do orçamento público que considera os objetivos do governo, integrando o planejamento com o orçamento, quantificação de metas e avaliação de resultados, também trouxe novas diretrizes para a gestão fiscal, introduzindo a preocupação com o resultado dos gastos públicos e estabelecendo normas gerais de direito financeiro para a elaboração e execução do orçamento público no Brasil (Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social, 2018).

Essa mudança representou um passo fundamental para a modernização da administração financeira do Estado, criando bases para uma maior eficiência na alocação dos recursos e na implementação de políticas sociais mais sólidas, possuindo como marco legal a Constituição Federal de 1988.

Os recursos do orçamento público federal são formalmente estabelecidos na Lei Orçamentária Anual (LOA), que fornecem indícios de valores em disputa entre diversos setores, como o refinanciamento da dívida pública, políticas de seguridade social e serviços públicos essenciais, infraestrutura e o seu desenvolvimento, funcionamento do Estado, fomento à economia e políticas ambientais. Esses recursos são distribuídos por meio de instrumentos orçamentários fundamentais para o planejamento e a execução das políticas governamentais, dentre eles, está o Plano Plurianual (PPA), que define o planejamento estratégico para os próximos quatro anos do governo vigente, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas para o seu desenvolvimento. Complementarmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), orienta a administração pública promovendo metas e prioridades para o exercício seguinte, além de prever regras e limites para a elaboração da LOA. Por sua vez, a LOA detalha a previsão do recurso e o orçamento destinado pela União para o ano vigente. (Brasil, 2016)

Ao longo do ano com seu desenvolvimento e suas particularidades, ocorrem as alterações orçamentárias na LOA, que são realizadas por meio de créditos adicionais, que podem ser classificados em três modalidades: créditos

suplementares, utilizados para reforçar dotações previamente estabelecidas na LOA quando os valores se mostram insuficientes; créditos especiais, destinados ao atendimento de despesas não previstas na LOA; e créditos extraordinários, empregados em situações de urgência e imprevisibilidade, como casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Além disso, a liberação ou o contingenciamento de recursos anuais pelo Poder Executivo impacta diretamente a execução do orçamento, sendo regulamentado por atos oficiais desde o ano de 2015.

O relatório de créditos adicionais, parte integrante do Balanço Geral do Estado, demonstra anualmente as alterações orçamentárias realizadas ao longo do exercício financeiro, sendo disponibilizado ao público após a publicação do balanço. Outros ajustes orçamentários, que não modificam o valor total alocado para determinada ação, podem ser feitos pela Coordenação do Orçamento Estadual, conforme previsto na LOA. Esses ajustes incluem alterações na modalidade de aplicação, no elemento de despesa dentro do mesmo projeto, atividade ou operação especial, bem como o remanejamento de recursos entre obras pertencentes à mesma dotação orçamentária (Brasil, Ministério de Desenvolvimento Social, 2018).

Diante desse acontecimento, faz-se necessário uma busca de como o Estado brasileiro destina os seus recursos orçamentários, de acordo com Salvador (2012):

O estudo do orçamento deve ser considerado como um elemento importante para compreender a política social, pois é uma peça técnica que vai além da sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários. O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país. (2012, p. 4)

De acordo com a classificação orçamentária do Poder Executivo, os orçamentos são distribuídos em diferentes áreas para garantir o funcionamento das atividades estatais, sua execução e viabilização das políticas. Essa distribuição ocorre por três categorias: o Orçamento Fiscal, responsável pelo financiamento das despesas dos três poderes da União, incluindo os órgãos da administração direta e indireta como o legislativo, executivo e judiciário; o Orçamento das Estatais que contempla as empresas públicas e sociedades da economia que atuam no setor produtivo; e o Orçamento da Seguridade Social, Emenda Constitucional nº 20, destinado ao financiamento das políticas de saúde, previdência e assistência social, conforme estabelecido na CF/88. (Brasil, 1988, art. 194).

Após compreender o funcionamento do orçamento público federal, estruturado por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Plano Plurianual (PPA), que orientam a arrecadação e aplicação dos recursos públicos, torna-se imprescindível discutir os instrumentos que interferem na vinculação desses recursos às áreas sociais. Um dos principais mecanismos nesse sentido é a Desvinculação das Receitas da União (DRU), que permite ao governo federal realocar parte significativa das receitas originalmente destinadas a áreas específicas, como saúde, educação e seguridade social, para atender a outras prioridades definidas pela gestão fiscal. A introdução e ampliação desse instrumento refletem o tensionamento entre a lógica da austeridade fiscal e a efetivação dos direitos sociais garantidos constitucionalmente, comprometendo o financiamento de políticas públicas essenciais, como a assistência social.

A DRU está dentro da dinâmica do financiamento das políticas sociais no Brasil, especialmente no que tange à seguridade social, e está diretamente associada às decisões fiscais e orçamentárias adotadas pelo Estado. Entre os mecanismos que mais impactam a efetividade das políticas sociais, destacam-se o contingenciamento de recursos advindo da DRU. Criada inicialmente em 1994, era denominada Fundo Social de Emergência (FSE/1994), sendo instituída para estabilizar o Plano Real, durante o governo Itamar Franco, com o objetivo de “estabilizar” a moeda brasileira e diminuir a inflação, alguns anos depois se tornou o Fundo de Estabilização Social (FES/1997) pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso com o mesmo objetivo. Somente no ano de 2000, que o seu nome foi trocado para o então DRU, sendo consolidada como um instrumento fiscal que permite a União desvincular uma porcentagem das receitas destinadas às áreas sociais e direcioná-las para outras finalidades, como o pagamento dos juros e amortização da dívida pública. Em 2016, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 93, que estendeu a DRU até 2023, denominava o seu percentual de 20% para 30%:

A emenda prorroga até 2023 a permissão para que a União utilize livremente parte de sua arrecadação, ampliando seu percentual de 20% para 30% de todos os impostos e contribuições sociais federais. A emenda também institui a Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios (DREM) -, que prevê a utilização livre de 30% das receitas relativas a impostos, taxas e multas, não sendo aplicada às receitas destinadas à saúde e à educação. (Agência Senado, 2016)

Com a aprovação desta Emenda e o seu percentual de 30% aprovado, demonstra a fragilidade do financiamento das políticas sociais em um cenário já abatido pela imposição do congelamento do teto de gastos pela EC 95/2016. Dentre essas aprovações, o seu prazo foi estendido em mais uma PEC segundo Janaina Alves e Nilo Lima (2024) “Em dezembro de 2023, a PEC/132 estendeu o prazo da DRU até 2032. A Lei de Responsabilidade Fiscal também compõe o pacote das medidas de ajuste fiscal permanente, protegendo a dívida em detrimento do gasto público primário.” Os contingenciamentos orçamentários e o aumento do percentual da DRU acarreta na deficiência da alocação de recursos para a política de assistência social, uma vez que desvincula investimentos essenciais à efetivação de suas diretrizes e objetivos, na expansão dos serviços socioassistenciais, afetando os estados e os municípios com os atrasos nos repasses, interrupção de seus programas e precarização dos equipamentos públicos, uma perda para toda a população brasileira, principalmente para aqueles que necessitam dos recursos do SUAS.

A articulação entre a DRU, os contingenciamentos e o teto de gastos institui um cenário de restrição orçamentária estrutural e contínua, que não apenas compromete a manutenção das políticas públicas, mas também inviabiliza sua expansão e aprimoramento, especialmente no que tange à garantia de direitos sociais. Assim, analisar os impactos concretos da DRU e dos contingenciamentos sobre o financiamento da assistência social no Brasil evidencia como esses instrumentos fiscalistas operam como expressões da política de austeridade, subordinando o fundo público aos imperativos do capital financeiro. Tal dinâmica ocorre em flagrante detrimento da efetivação de direitos sociais universais, reduzidos à lógica do 'mínimo possível', sob o argumento do limite da reserva do possível, que frequentemente serve como justificativa para a retração do Estado em suas responsabilidades constitucionais.

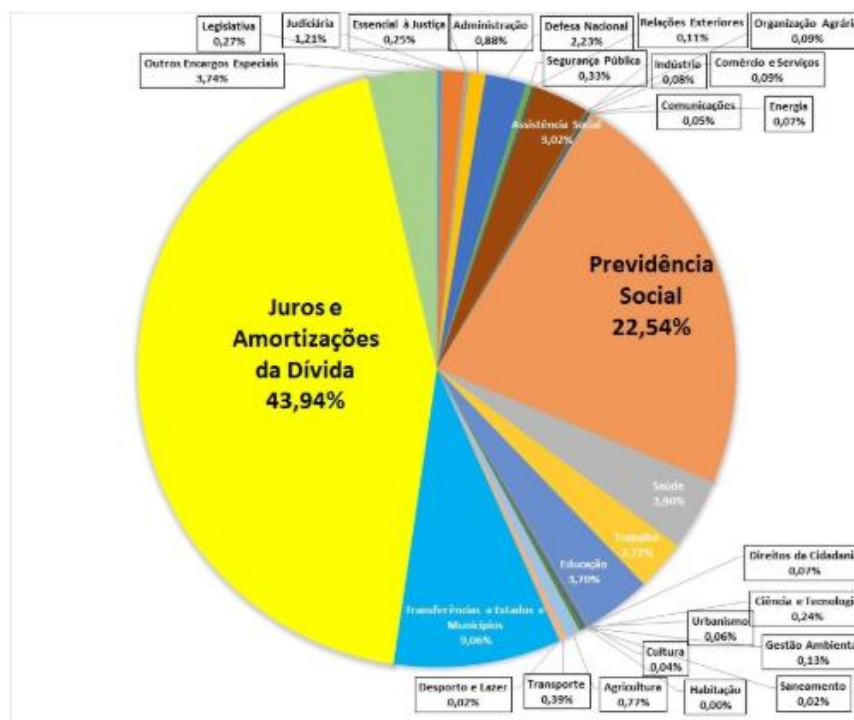
Utilizam do termo "flexibilização orçamentária" para justificar a diminuição de recursos destinados às políticas sociais, trazendo sérios problemas para a gestão e organização do SUAS, não apenas no período vigente, mas também, para os próximos anos como aponta o estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA), na Nota Técnica Nº 27 de 2016:

Já no primeiro ano de vigência, o NRF imporá uma redução significativa de recursos à política de assistência social. O teto estimado para o MDSA garantirá apenas R\$79 bilhões ao invés dos R\$ 85 bilhões necessários para

fazer frente às responsabilidades socioprotetivas, ou seja, uma redução de 8%. Estas perdas tenderão a aumentar de maneira progressiva, alcançando 54% em 2036. Em outros termos, para fazer frente à oferta de serviços e benefícios que correspondem à política atual, em 20 anos a política de assistência social contaria com menos da metade dos recursos que seriam necessários para garantir a manutenção das ofertas nos padrões atuais. Em termos de valores, nas próximas duas décadas, com a vigência do NRF, as perdas para o financiamento da política de assistência social totalizarão R\$ 868 bilhões. Em termos de proporção do PIB, a adoção da nova regra produziria, em 20 anos, a regressão da participação dos gastos com as políticas assistenciais a patamares inferiores ao observado em 2006 (0,89%), passando de 1,26% em 2015 para 0,70% em 2036. (2016, p. 4)

Os impactos da DRU e dos constantes contingenciamentos orçamentários sobre o financiamento da assistência social no Brasil, revelam como esses instrumentos fiscalistas atuam como expressões da política de austeridade, subordinando a gestão do fundo público aos interesses do capital financeiro em detrimento da efetivação dos direitos sociais. Essa lógica é visivelmente ilustrada pelos gráficos da “Auditoria Cidadã da Dívida” dos anos de 2016 e 2024, coordenada pela Maria Lúcia Fatorelli, que revela a destinação majoritária do orçamento federal ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública, parcela que supera, em grande escala, os recursos destinados às políticas sociais, incluindo saúde, educação e assistência social, e observa-se que, tal cenário se agravou a partir da implementação da DRU, que ampliou a margem de manobra do governo sobre o orçamento, flexibilizando a aplicação de recursos vinculados e, com isso, acentuando a subordinação do fundo público aos interesses do capital financeiro.

Orçamento Geral da União – 2016 – Executado (pago), por Função – Total = R\$ 2,572 TRILHÕES



Fonte: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/bd/exe2016mdb.EXE>

Os dados demonstrados no Gráfico 1 de 2016 evidenciam de forma contundente o processo de desmonte do financiamento do Orçamento da Seguridade Social, já em curso naquele período, essa realidade torna ainda mais evidente quando se compara o montante destinado às políticas sociais com os expressivos recursos destinados ao pagamento de juros e amortização da dívida pública. Inserido no contexto das políticas de ajustes fiscais e das contrarreformas do Estado, esse processo foi intensificado pela utilização da DRU, que possibilitou o direcionamento de verbas originalmente vinculadas à seguridade social, comprometendo a efetivação dos direitos sociais constitucionais. Como analisa Salvador (2017) em um estudo que analisa os impactos do ajuste fiscal sobre o financiamento da seguridade social, o processo de desmonte das bases orçamentárias destinadas à proteção social se intensificou a partir da adoção de políticas de austeridade, revelando um descompromisso do Estado.

Desde 2000, vigora no país a DRU, que foi novamente prorrogada até 2023 e ampliada para 30%, agravando ainda mais a drenagem de recursos da seguridade social para viabilizar o pagamento de juros, encargos e amortização da DRU. No bojo das medidas de ajuste fiscal aprovadas nesse ano, destaca-se o NRF (EC n. 95), que estabelece um teto para os gastos

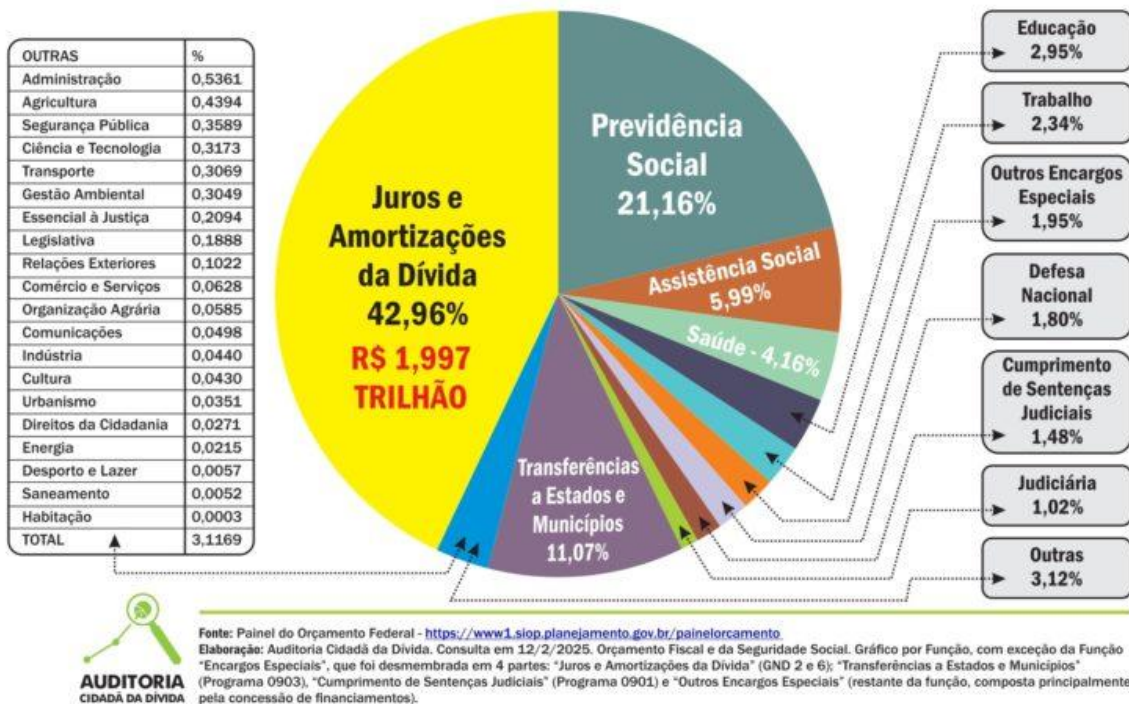
sociais, sepultando as vinculações orçamentárias das políticas sociais construídas na CF de 1988. (2017, p. 442)

Atualmente, com o gráfico mais atualizado da Auditoria Cidadã da Dívida (2024), 8 anos depois, é evidente que a estrutura orçamental mantém a lógica histórica de subordinação do fundo público e os interesses do capital financeiro em detrimento da luta de classes. Como observado em anos anteriores, a maior parcela do orçamento da União continua sendo destinada ao pagamento dos juros e amortização da dívida pública, o que permanece sendo mais de 40% do total dos recursos orçamentários executados, segundo os dados apresentados no Gráfico 2.

Esses dados confirmam a permanência de um modelo de financiamento marcado pela financeirização das finanças estatais em detrimento do investimento em políticas públicas essenciais, como saúde, educação, previdência e assistência social, que, mesmo somadas, recebem percentuais menores no orçamento. A situação revela um quadro de regressividade fiscal e priorização dos rentistas, reflexos de uma política neoliberal marcada sob influência de organismos multilaterais como o Banco Mundial, que, desde os anos 90, têm orientado as políticas econômicas de países periféricos, como o Brasil, a conter gastos sociais e a responsabilização individual pela proteção social, através da focalização, condicionalidades e parcerias com o Terceiro Setor. As diretrizes desse organismo, ainda que revestidas de uma suposta neutralidade técnica, operam seguindo a lógica neoliberal do ajuste estrutural, priorizando o controle rigoroso dos gastos públicos, a redução do papel do Estado e a ampliação da lógica mercantil nas políticas sociais, como denuncia Fatorelli (2016), no qual a maior parte dos recursos públicos é direcionada para garantir a remuneração de rentistas e agentes do mercado financeiro, o controle e a propriedade dos negócios mundiais estão nas mãos dos bancos e tem permitido a interferência destes em políticas e decisões governamentais estratégicas, como a “hegemonia financeira”.

No caso da assistência social, em 2016 recebeu 9,02% do percentual do orçamento e em 2024, 5,99%, demonstrando uma diminuição considerável, prejudicando assim os mecanismos de manutenção da política. De maneira geral, os gráficos demonstram a perpetuação do histórico processo de privatização e precarização dessa política social.

Orçamento Federal Executado (pago) em 2024 = R\$ 4,648 TRILHÕES



Salvador (2010) analisando especificamente a seguridade social, demonstra como os recursos alocados em políticas dessa natureza passam a orbitar um “falso dilema”, retórica necessária para que o mercado privado se aproprie dos recursos do fundo público, e para que a defesa do “Estado mínimo” possa prosperar. Isso sem citar o falacioso “déficit da previdência”, cujas análises mais recentes demonstram que se trata mesmo de elemento recursivo para justificar a Desvinculação das Receitas da União. Esse é um claro exemplo de como, na atualidade, as políticas sociais atravessam tanto a disputa por recurso, quanto as possibilidades máximas de extração do mais valor fluindo em favor da burguesia. (Amaral, 2024, p. 251)

Tal dinâmica ocorre em flagrante detrimento da efetivação de direitos sociais universais, que passam a ser reduzidos à lógica do “mínimo possível”, sob o argumento jurídico da “reserva do possível”, frequentemente mobilizado pela heterogenia neoliberal para justificar a retração do Estado em suas responsabilidades constitucionais. Dessa forma, evidencia-se que os instrumentos como a DRU não apenas fragilizam o pacto social firmado na Constituição de 1988, mas também consolidam a financeirização do fundo público como obstáculo estrutural à ampliação da proteção social no país. O orçamento da seguridade social, como um todo, tem sido sobrecarregado por despesas que, originalmente, deveriam ser do orçamento fiscal. Essa prática implica na utilização de recursos que deveriam ser exclusivos para a manutenção e ampliação das políticas da seguridade, porém, são desviadas para custeio de outras funções do Estado, contribuindo para o desfinanciamento da

assistência social, que inserida em um contexto de correlação de forças entre as de classes sociais e disputa permanente pelo fundo público, tem sua concepção, financiamento e execução constantemente tensionadas e fragilizadas por ataques que visam restringir seu caráter social e abrangente de proteção social à classe trabalhadora.

3.2 O ORÇAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O orçamento destinado à assistência social está inserido no Orçamento da Seguridade Social, que abrange ações voltadas à proteção social de indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade, garantindo acesso à direitos básicos, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e manutenção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), financiando programas como o Bolsa Família, que atualmente foi integrado ao Programa Auxílio Brasil, com a Emenda Constitucional nº126/2022. De acordo com o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (2024), com a Portaria SOF/MPO nº 169/2024 a assistência social possui função 08 com as seguintes subfunções: 241 - Assistência à Pessoa Idosa, 242 - Assistência à Pessoa com Deficiência, 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente, 244 - Assistência Comunitária, 245 - Serviços Socioassistenciais e 246 - Segurança de Renda.

Com o avanço do neoliberalismo no Brasil, que impõe restrições estruturais ao orçamento destinado às políticas de seguridade social, as contribuições sociais passaram a constituir sua principal fonte de financiamento. Isso significa que grande parte dos recursos que sustentam o orçamento da seguridade social, principalmente à assistência social, é proveniente diretamente dos próprios beneficiários dessas políticas, por meio de contribuições vinculadas ao trabalho e a parcela significativa do financiamento provém de tributos indiretos, como o consumo, que também incidem desproporcionalmente sobre os usuários da seguridade social. Essa configuração revela um modelo regressivo de financiamento, no qual a população mais pobre acaba por sustentá-las, evidenciando uma contradição fundamental entre os princípios constitucionais da seguridade social e as diretrizes econômicas orientadas pela racionalidade neoliberal. Como aponta Salvador (2010, p. 249)

portanto, as duas fontes de recursos com características progressivas (contribuição sobre o lucro e impostos) não apresentam relevância no aporte de recursos para a política de assistência social no Brasil, evidenciando que os benefícios e os serviços dessa política, que pela CF “será prestada a

quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social” estão sendo financiados, na realidade, pela população mais pobre.

Na visão de Behring e Boschetti (2011) a aplicação dos recursos para as políticas sociais refletem a disputa pelo fundo público, já que esses recursos, principalmente a assistência social, enfrenta desafios no acesso ao financiamento adequado, em um cenário de austeridade fiscal e restrições orçamentárias. Salvador (2017) também destaca que, apesar de toda a previsão constitucional, a execução do orçamento da assistência social tem sido afetada por cortes e contingenciamentos pós Emenda Constitucional nº 95/2016 que impôs o teto de gastos públicos e com o avanço do neoliberalismo, esses limites impactam diretamente na expansão dos serviços socioassistenciais.

O financiamento da política de assistência social no Brasil é estruturado a partir de um modelo de cofinanciamento, no qual os recursos são provenientes do orçamento da Seguridade Social conforme previsto no art. 195º da Constituição Federal:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998). Além de outras fontes provenientes dos três entes federativos, União, Estado, Municípios e o Distrito Federal, previstos no art. 204 (BRASIL, 1988):

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - Serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

A gestão dos recursos para a execução da política é proveniente da União, são direcionados ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) sob coordenação dos órgãos da administração pública, e os recursos destinados aos estados e municípios são alocados nos fundos Estaduais e Municipais respectivos. Conforme estabelecido pelo NOB SUAS/2012, que reafirma o artigo 30 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - Lei nº 8.742/1993) os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem atender a requisitos mínimos para terem acesso aos recursos do cofinanciamento federal. Esses critérios são fundamentais para garantir a correta aplicação dos recursos do fundo público e a efetividade da política de assistência social, sendo eles a existência de três órgãos de gestão em consonância, um Conselho de Assistência Social, o Plano de Assistência Social e o Fundo de Assistência Social. A exigência de que os recursos da assistência social utilizada Estados, Municípios e Distrito Federal devem ser declarados anualmente, através de um relatório de gestão pelos entes recebedores, para declarar a utilização dos recursos destinados à assistência social prevista no NOB/SUAS, este que detalha os instrumentos de gestão necessários para o funcionamento do SUAS. (BRASIL, 2011).

A Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS) consolida o Sistema Único de Assistência Social como uma política pública não contributiva, fundamentada em um modelo de gestão descentralizado e participativo. Sua implementação envolve as quatro esferas de governo — federal, estadual, distrital e municipal —, embora sua efetivação ocorra, prioritariamente, no âmbito municipal, onde se concretiza a gestão e a organização das ações socioassistenciais em todo o território nacional. O Sistema Único de Assistência Social (Suas) comporta quatro tipos de gestão: da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios. As responsabilidades da União passam principalmente pela formulação, apoio, articulação e coordenação de ações. Os estados, por sua vez, assumem a gestão da assistência social dentro de seu âmbito de competência, tendo suas responsabilidades definidas na Norma Operacional Básica (NOB/Suas). (BRASIL, 2025)

O modelo de financiamento configurado na NOB/SUAS foi instituído em 2005, marcando um importante avanço na consolidação do SUAS. A partir dele, foram

elaborados instrumentos complementares fundamentais, como a NOB-RH/SUAS (2006), que normatiza a gestão do trabalho na política de assistência social, e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009), que organizou e padronizou os serviços oferecidos pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) nos níveis de proteção social básica e especial. Outro marco relevante, no mesmo ano, foi o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda (2009), elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que atua como instrumento orientador da articulação entre a oferta de serviços socioassistenciais e os benefícios, incluindo os programas de transferência de renda. Esses instrumentos promoveram a padronização, a integração e a efetividade das ações no campo da assistência social. Tais avanços, aliados à atualização da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), por meio da Lei nº 12.435/2011, foram fundamentais para fortalecer o financiamento da política, sendo o objeto de estudo, e aprimorar a articulação entre os entes federados, assegurando maior institucionalidade, continuidade no cofinanciamento na gestão do SUAS.

No âmbito das normativas que regulamentam o financiamento do SUAS, foi implementado um modelo baseado em mecanismos informatizados que viabilizam o repasse regular e automático de recursos públicos por meio da transferência fundo a fundo. Esse modelo passou a estruturar o financiamento dos serviços socioassistenciais a partir da lógica de pisos de proteção social básica e especial, substituindo gradativamente a antiga sistemática de repasses por modalidade de atendimento e valores per capita. Além disso, manteve-se a possibilidade de transferências voluntárias via convênios para programas, projetos, atividades ou eventos com duração determinada.

Destaca-se também a consolidação do conceito de cofinanciamento federativo, reforçando o caráter descentralizado e cooperativo da política. No que tange à prestação de contas, instituiu-se uma nova forma de acompanhamento e controle social dos recursos por meio da elaboração do relatório de gestão, instrumento que articula planejamento, monitoramento e avaliação das ações socioassistenciais, em conformidade com os princípios da transparência e da gestão democrática do SUAS. Como confirma Mossicléia Silva (2024, p.7):

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.

É fundamental destacar o papel estratégico dos conselhos de assistência social nas esferas municipal, estadual, distrital e federal. Esses espaços, compostos por representantes do governo e da sociedade civil, exercem funções essenciais no controle social da política e na gestão democrática do orçamento público. No recorte temporal adotado neste trabalho (2016–2024), é essencial contextualizar as diferentes gestões políticas que foram aplicadas diretamente sobre o orçamento direcionado para a política de assistência social no Brasil. O período anterior ao ano de 2016, compreendido pelas gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) (2003–2016), foi marcado por uma estratégia de “conciliação de classes”, na qual se buscou ampliar o acesso aos direitos sociais sem romper com a lógica do capital. Como expõe Valderí Neto (2017, p.73-74):

O PT busca passar a imagem de governo “perfeito” que visa o crescimento econômico e a justiça social, um governo de todos, porém as medidas adotadas estão contidas na agenda neoliberal que expressa menos para o trabalho e mais para o capital. Propostas contraditórias que não passam de elementos de reprodução do capital e ampliação da exploração da força de trabalho em seu mais alto grau de desumanidade.

Evidencia-se, nesse contexto, a contradição presente na forma em que o PT conduziu as suas políticas, buscando por um lado, atender aos interesses do capital, enquanto, por outro lado, oferecer políticas e programas sociais focalizados apenas como mecanismos de contenção e controle das expressões da questão, de cunho compensatório e não para acabar com as expressões da questão social de fato.

O processo de ruptura institucional com o impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016, compreendido como um golpe impulsionado pelos neoliberais e avanço do conservadorismo, inaugura um novo ciclo de governo pautado pela lógica da austeridade fiscal, iniciado com Michel Temer (2016-2018) e intensificado no governo de Jair Bolsonaro (2019–2022). Esse período é caracterizado pela radicalização das políticas neoliberais, marcadas por cortes orçamentários, contrarreformas na CF/88 (como a trabalhista e a previdenciária), congelamento de

investimentos na Seguridade Social por 20 anos (via Emenda Constitucional 95/2016), dando uma falsa ilusão de preservar a economia e tornar viável o seu desenvolvimento pela fragilização das políticas públicas, especialmente aquelas específicas à assistência social e a manutenção do SUAS, com base em uma narrativa depreciativa da tradição constitucional no Brasil, o programa ali instituído assume uma perspectiva fatalista, como se o congelamento de gastos públicos fosse o único caminho possível, pois inevitável. (COSTA JUNIOR, p. 16, 2020)

No campo da assistência social, tais medidas resultaram em grave desfinanciamento, desresponsabilização do Estado e desestruturação da capacidade de resposta às demandas sociais, como confirmar Costa Junior (2020, p.17), trata-se de ajustar compromissos públicos duráveis - por meio da limitação de recursos para os direitos sociais - às pressões imediatistas do mercado.

O avanço da precarização das relações de trabalho configura um cenário de intensificação da questão social, ao mesmo tempo em que se consolidava a chamada “cultura da crise”, expressão recorrente utilizada para explicação da retração do Estado sob a lógica do ajuste fiscal e da supremacia do mercado. Esses elementos colocam em xeque os princípios da segurança social e desafiam a efetivação da política de assistência social como direito de cidadania, revelando as disputas em torno do orçamento público e a subalternização histórica da assistência social frente aos demais pilares da seguridade social.

Cabe a esses conselhos a deliberação sobre as diretrizes gerais da política, a avaliação da execução orçamentária, da gestão dos recursos, dos impactos sociais e do desempenho de programas, projetos e serviços. Também sendo responsáveis por analisar os planos anuais e plurianuais da assistência social, assegurando a coerência quanto ao seu repasse e alocação. Nesse contexto, torna-se indispensável problematizar as tensões inerentes à disputa orçamentária no interior da seguridade social, especialmente no que se refere à distribuição de do tripé da seguridade social, a saúde, previdência e assistência social, evidenciando os desafios de garantir financiamento adequado e sustentável à política de assistência social diante das restrições fiscais e das prioridades estabelecidas pelo Estado.

Apesar do SUAS estabelecer a responsabilidade do Estado na garantia da assistência social como direito de cidadania, o que se observa no contexto neoliberal é um processo contínuo de desresponsabilização estatal. Essa lógica é fortemente influenciada pelo ideário do Consenso de Washington, que defende a redução do

papel do Estado, a adoção de políticas de austeridade fiscal e a primazia do mercado. Nesse cenário, organismos multilaterais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial desempenham papel central, ao impor condicionalidades que orientam a condução da política econômica brasileira, fomentando a privatização de serviços públicos, a focalização das políticas sociais e a limitação dos gastos públicos. Tal dinâmica compromete os princípios universais do SUAS, restringindo sua efetividade e promovendo a fragmentação da proteção social.

O Brasil, enquanto país de capitalismo dependente, tem sido historicamente conduzido sob a influência de recomendações formuladas por organismos multilaterais que promovem a cooperação internacional em diversas áreas, através de um “manual” a ser seguido, como o Banco Mundial, cuja atuação incide de forma significativa sobre o campo das políticas sociais. A partir dos anos 2000, esse organismo passou a demonstrar atenção à temática da pobreza extrema, adotando estratégias de enfrentamento das desigualdades. Contudo, essa suposta preocupação não implicou em uma ruptura com os fundamentos neoliberais que sustentam a atuação do Banco Mundial. Suas orientações continuam alinhadas à lógica da acumulação capitalista, priorizando reformas estruturais e restrições fiscais que, com frequência, subordinam os direitos de cidadania às exigências do mercado. Dessa forma, reafirma-se uma concepção instrumental das políticas sociais, que se orienta pela lógica da mitigação dos efeitos da pobreza, e não por sua erradicação, esvaziando o caráter emancipatório e universalista que deveria orientar as políticas públicas em contextos de profunda desigualdade social.

A concepção neoliberal de política social não está dissociada de um projeto de sociedade e de uma concepção de mundo. É, antes, parte constitutiva de um projeto societário defendido pela classe dominante dos países centrais do capitalismo, ou seja, pautado na exploração do trabalho (...) em vez de solucionar as contradições inerentes ao próprio sistema capitalista, tenderá, em última instância, ao acirramento das suas contradições, evidenciando cada vez mais e de maneira mais aguda a luta de classes. (Teixeira, 2010, p. 653).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a década de 1990, o Brasil tem adotado uma lógica neoliberal baseada na concepção de Estado mínimo, um modelo em que o Estado só intervém quando o mercado falha. Na prática, essa visão desloca a responsabilidade pela garantia de direitos sociais do Estado para entidades privadas ou, ainda mais perversamente, para a própria classe trabalhadora. Como aponta Rotatori e Salvador (2017), ao analisarem o impacto dos tributos sobre o consumo em relação à renda das pessoas, observa-se que os mais pobres acabam pagando uma parcela maior do que aqueles que concentram renda e patrimônio. Isso revela que o financiamento da política de assistência social é marcado por um perfil injusto e regressivo, sustentado majoritariamente por quem mais dela necessita. Tal realidade se agrava diante do reconhecimento historicamente tardio da assistência social no orçamento público, evidenciando o longo percurso de lutas para sua consolidação como direito de cidadania.

A Política de Assistência Social foi profundamente impactada pela lógica neoliberal, tanto em sua concepção quanto em seu financiamento. Dentro dessa lógica, o Estado deixa de ser o garantidor de direitos e passa a atuar como uma espécie de gestor de serviços, adotando uma medida quase empresarial: prioriza a eficiência, números e metas, mas deixa de lado o compromisso real com a justiça social. Um reflexo disso são os programas de transferência de renda focalizados, que se tornaram o principal instrumento dessa política, que, embora amenizem o sofrimento imediato das famílias em situação de pobreza, não enfrentam as causas estruturais da desigualdade. Tratam-se, portanto, de medidas paliativas, que aliviam os efeitos da exclusão social sem promover mudanças reais no sistema que a reproduz. Em muitos casos, essas políticas acabam sendo instrumentalizadas como mecanismos de controle social, transmitindo a falsa ideia de que o Estado está “fazendo sua parte”, quando, na prática, se isenta de atuar de forma transformadora na vida da população mais vulnerável. Sob essa perspectiva neoliberal, a pobreza é tratada como um problema individual, não como um fenômeno produzido pelas desigualdades do sistema capitalista. Com isso, as políticas de transferência de renda acabam reforçando uma lógica que combate os efeitos da pobreza, mas preserva suas causas, mantendo assim o modelo de acumulação capitalista. Essa visão, é orientada, principalmente pelo Banco Mundial e o FMI, apesar do SUAS afirmar

claramente a responsabilidade do Estado perante a garantia da assistência social, a ascensão do neoliberalismo impõe sua lógica de desresponsabilização. No cenário atual de financeirização do capital, essas orientações aprofundam a transferência das obrigações do Estado para a iniciativa privada, comprometendo a universalidade e a equidade na oferta de serviços socioassistenciais.

Outro problema estrutural observado nesta pesquisa, é a falta de clareza e didática nos debates públicos sobre o financiamento estatal e orçamento estratégica historicamente neoliberal e funcional aos interesses das elites econômicas ao manter esses temas em um campo técnico, distante da compreensão da maioria da população, dificultando o questionamento sobre as reais prioridades do gasto público. Circula a ideia de que se gasta “demais” com políticas sociais, numa tentativa de demonizar a classe trabalhadora por acessar essa parcela do fundo público, como se a utilização desses recursos fosse privilégio ou abuso de um único grupo. Essa narrativa, no entanto, ignora que diversas camadas sociais, inclusive as elites econômicas, também se beneficiam amplamente do fundo público, por meio de mecanismos como isenções fiscais bilionárias para grandes empresas, financiamentos subsidiados via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e incentivos à iniciativa privada. Ou seja, o acesso ao fundo público é compartilhado por todas as classes sociais, mas apenas a classe trabalhadora é sistematicamente julgada e criminalizada por isso. Essa distorção retórica serve para justificar cortes em direitos sociais enquanto mantém intocados os privilégios econômicos da classe dominante.

E como consideração final, deixo uma citação de Maria da Conceição Tavares, em entrevista concedida ao programa *Roda Viva* em 1995, na qual descreve, com impressionante atualidade, a economia brasileira diante da destinação de seus recursos:

A economia que não se preocupa com a justiça social é uma economia que condena os povos a isso que está ocorrendo no mundo inteiro: uma brutal concentração de renda e riqueza, o desemprego e a miséria. (...) Uma economia que diz que primeiro precisa estabilizar, depois crescer e depois distribuir é uma falácia. Se você não se preocupa com a justiça social, com quem paga a conta, você não é um economista sério, você é um tecnocrata.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Ricardo Luiz Coltro. **Neoliberalismo, reestruturação produtiva e mudanças no mundo do trabalho**. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano II, Nº 2 e Ano III, Nº 3 2001 - 2002

AZEVEDO, Darana Carvalho de. **A materialização da política de Assistência Social: os vieses da gestão financeira: the biases of financial management**. Argumentum, v. 16, n. 1, p. 159-172, 2024.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo público, valor e política social**. Cortez Editora, 2022.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

BERENSTEIN DE AZEVEDO, E. **Patrimônio industrial no Brasil**. Arq. Urb., [s.l.], n. 3, p. 11–22, 2010. Disponível em: <https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/114>. Acesso em: 12 mar. 2025.

BIANCHI, Álvaro. **O conceito de Estado em Max Weber**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 91, p. 79–104, 2014.

BONATTO, Maurin Jaqueline Andrade. **Bolsa família em disputa política: a reestruturação do programa no governo Bolsonaro ao governo Lula**. 2024. Monografia (Graduação em Serviço Social) Universidade Federal do Pampa, São Borja, 2024

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. Brasília, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação**. Brasília, DF: CFESS, 2009.

BRAGA, Glauco O. P. **Fundamentos históricos da Política Social: elementos para análise**. IX Jornada Internacional de Políticas Públicas, São Luís - MA, p. 1-12, 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 out. 2024.

BRASIL. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF, 7 dez. 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 9 out. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/gestao-do-duas>. Acesso em: 27 mar. 2025.

BRASIL. NOB-RH Anotada e Comentada. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

BRONZO, Carla; ARAÚJO, Edgilson Tavares de. **Desmonte da política de assistência social no Brasil pós 2016: uma tragédia anunciada**. Revista Brasileira de Ciência Política, v. 43, p. e278905, 2024.

CARRARO, Dilceane; ROCHA, Mirella. **A solidão da cidadania na América Latina: Estado e direitos no século XXI**. Argumentum, v. 5, n. 1, p. 66-84, 2013.

CASTRO, Márcia da Silva Pereira. **A política pública de assistência social e o estado brasileiro: assistencialismo, universalização ou focalização?** Natal, RN: EDUFRN, 2018.

CONSEA. PNAS - Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004: Norma Operacional Básica -NOB/SUAS. Brasília, DF, 2005. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 9 out. 2024.

COSTA JÚNIOR, E. S. **A pandemia frente à Constituição fragilizada: impactos da Emenda 95**. Revista Direito Público, v. 17, p. 9–36, 2021.

COURI, Joseane Rotatori; SALVADOR, Evilásio da Silva. **As dimensões do financiamento da Política de Assistência Social no Brasil**. Argumentum, Vitória da Conquista, v. 9, n. 3, p. 81–97, set./dez. 2017.

DA SILVA, Maicon Cláudio. **O capitalismo dependente e a particularidade do Estado na América Latina**. Revista Marx e o Marxismo—Revista do NIEP-Marx, v. 12, n. 22, p. 157-175, 2024.

DAMASIO, E. Assistência Social - **Avanços e retrocessos: reflexões sobre os limites da Política Nacional de Assistência Social no enfrentamento da Questão Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.ess.ufrj.br/monografias/104133246.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2013.

DÓRIA, André Luiz Novais. **Desafios da Assistência Social no Brasil: NRF e sustentabilidade**. Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social, v. 1, n. 1, 2024.

DOS SANTOS, Rafael Gonçalves; PIANA, Maria Cristina. **Amanhã há de ser outro dia: ofensiva ultraneoliberal e os desmontes das políticas públicas no Brasil contemporâneo**. In: Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: desafios contemporâneos; Seminário Nacional de Território e Gestão de Políticas Sociais; Congresso de Direito à Cidade e Justiça Ambiental. 2024. p. e3450-e3450.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2009

FATORELLI, Maria Lúcia. Auditoria Cidadã da Dívida: experiências e métodos. Brasília: Auditoria Cidadã da Dívida, 2016.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente: e classes sociais na América Latina**. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1981.

FLEURY, Sonia. **Políticas sociais e cidadania**. Working Paper, Rio de Janeiro, set. 1998.

FLEURY, Sonia. **Reforma do Estado, seguridade social e saúde no Brasil**. In: LUZ, Madel T.; MATTOS, Rafael R.; AMARANTE, Paulo (org.). Estado, sociedade e formação profissional em saúde: contradições e desafios. Rio de Janeiro: Cebes, 2008. v. 20, p. 49–87.

GRAMSCI, Antonio. **A concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GRAMSCI, Antonio. **Problemas da vida cultural**. In: Obras escolhidas. 2 vols. Lisboa: Estampa, 1974.

JÚNIOR, José Carlos Do Amaral. **Políticas sociais e fundo público na conjuntura atual: algumas reflexões para o Serviço Social**. Revista Binacional Brasil-Argentina: Diálogo entre as ciências, v. 14, n. 02, p. 239-254, 2024.

LACERDA, Caio Eduardo Botelho. **Teoria da Concorrência Real: Noção clássica-marxista da concorrência capitalista e a evidência empírica**. 2019.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica**. Revista Katálisis, v. 10, p. 37-45, 2007.

LIMOEIRO-CARDOSO, Miriam. **Capitalismo dependente, autocracia burguesa e revolução social em Florestan Fernandes**. São Paulo: IEA/USP, 1997.

MARQUES, Rosa Maria; NAKATANI, Paulo. **Brasil: as alterações institucionais no período recente e o novo governo**. Textos & Contextos (Porto Alegre), Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. e36288, 2019. DOI: 10.15448/1677-9509.2019.2.36288. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/article/view/36288>. Acesso em: 18 maio 2025.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. v. I. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. Organização e introdução: Osvaldo Coggiola; tradução: Álvaro Pina e Ivana Jinkings. 1. ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2010.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 1995. São Paulo: Cortez, 1995.

MOTA, Ana Elizabete. **80 anos do Serviço Social brasileiro: conquistas históricas e desafios na atual conjuntura**. Serviço Social & Sociedade, n. 128, p. 39-53, 2017.

NASCIMENTO NETO, Valderí Teles do. **O governo do Partido dos Trabalhadores e sua política de conciliação de classes**. 2017. 112f. Tese (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Alagoas, Maceió, 2017.

NERI, Marcelo. **A escalada da desigualdade: Qual foi o impacto da crise sobre distribuição de renda e pobreza?**. FGV Social, 2019.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez Editora, 2017.

NEXO. **Assistência Social no Lula 3, retomada ou avanço?** 28 jul. 2023. Disponível em: <https://nexojornal.com.br>. Acesso em: 08 jun. 2025.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. 1998.

OXFAM. **Entenda as causas da desigualdade social e como afeta a população**. 06 jul. 2021. Disponível em: <https://www.oxfam.org>. Acesso em: 05 jun. 2025.

PACCOLA, Marco Antonio Bestetti. **A construção da “hegemonia” neoliberal no Brasil**. Revista Sinais, v. 1, n. 19, 2016.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil**. SER Social, Brasília, n. 6, p. 119–132, 2009. DOI: 10.26512/ser_social.v0i6.12852. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12852. Acesso em: 30 jan. 2025.

PIANA, M. C. **As políticas sociais no contexto brasileiro: Natureza e Desenvolvimento**. São Paulo: Editora UNESP; Cultura Acadêmica, 2009. 233 p.

PINTO, Régia Maria Prado. **As particularidades do capitalismo dependente brasileiro e suas inflexões na atualidade**. In: POLÍTICAS PÚBLICAS, EDUCAÇÃO E DIVERSIDADE: uma compreensão científica do real. Curitiba: Editora Científica Digital, 2020. p. 272–294.

RIPPEL, Leomar. **Capitalismo dependente e suas formas particulares de Estado à luz da teoria marxista da dependência.**

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo.** Serviço Social & Sociedade, p. 605-631, 2010.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil.** São Paulo: Editora Cortez. 2010.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil.** 2012. In: Apresentação no I simpósio orçamento público e políticas sociais, no dia 10 de abril de 2012, na Universidade Estadual de Londrina (UEL).

SCORTEGAGNA, Paola Andressa; OLIVEIRA, Rita de Cássia da Silva. **Política social: de sua gênese ao contexto brasileiro.** Acta Scientiarum. Education, v. 42, 2020.

SILVA, Adilson Caetano da; ARAUJO, Osmar Ribeiro de; NOVAIS, Gercina Santana. **Emenda Constitucional 95/2016, Estado Democrático de Direito e educação: diferentes interesses, resistências e proposições.** Revista Profissão Docente, v. 23, n. 48, p. 01-22, 2023.

SILVA, Mossicléia Mendes da. **Fundo público, orçamento e política de assistência social: algumas tendências sobre a condição da política de assistência social no orçamento público.** Revista Goitacá, Campos dos Goytacazes, v. 3, n. 1, p. 1–16, jan./jun. 2024.

SOUZA, Alessandra Ribeiro de. **A agenda de (contra) reformas do Banco Mundial para a saúde brasileira: fundo público e ajuste estrutural.** 2021. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

SPOSATI, Aldaíza. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil,** p. 13-56, 2009.

TEIXEIRA, Rafael Vieira. **Uma crítica da concepção de política social do Banco Mundial na cena contemporânea.** Serviço Social & Sociedade, p. 650-680, 2010.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Sistema de proteção social brasileiro na contemporaneidade: “novas” relações entre Estado e sociedade.** Revista FSA (Centro Universitário Santo Agostinho), v. 10, n. 1, p. 264-280, 2013.

VIDAL, Karina Caputti. **Máscara da desigualdade social: o Banco Mundial e a Política de Assistência Social.** 2021. Dissertação (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021.