



## FUNDO PÚBLICO E FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: desafios e perspectivas

Mossicleia Mendes Silva<sup>1</sup>  
Ana Paula Mauriel<sup>2</sup>

### Resumo

O texto tem por objetivo fazer um balanço sobre as contradições que envolvem o financiamento da política de Assistência Social enquanto política de Seguridade Social desde a promulgação da LOAS, considerando as contradições e fases do neoliberalismo no Brasil. O texto é fruto de reflexão teórica com base em revisão bibliográfica e se divide em três partes: a primeira apresenta o padrão histórico de financiamento das políticas sociais no Brasil, fazendo mediações com a questão do fundo público; a segunda apresenta as características e as principais contradições do financiamento da Assistência Social como política de Seguridade Social até o fim do primeiro ciclo dos governos petistas; o último item, trata do contexto a partir do golpe de 2016, momento de endurecimento do ajuste fiscal e expropriação de direitos, mostrando uma diminuição do ciclo expansivo da assistência, que vinha ocorrendo desde 2004, em que ocorre desfinanciamento dos serviços socioassistenciais e alterações no padrão de financiamento em direção à financeirização.

**Palavras-chave:** Fundo público; financiamento; política social; assistência social.

### PUBLIC FUND AND FINANCING OF SOCIAL ASSISTANCE IN BRAZIL: challenges and perspectives

### Abstract

The text aims to provide an overview of the contradictions surrounding the financing of Social Assistance policy as a Social Security policy since the enactment of the LOAS (Organic Law of Social Assistance), considering the contradictions and phases of neoliberalism in Brazil. The text is the result of theoretical reflection based on a literature review and is divided into three parts: the first presents the historical pattern of financing social policies in Brazil, making connections with the issue of the public fund; the second outlines the characteristics and main contradictions of financing Social Assistance as a Social Security policy until the end of the first cycle of the Workers' Party governments; the last section addresses the context from the 2016 coup onwards, a moment marked by the tightening of fiscal adjustment and the expropriation of rights, showing a decline in the expansion cycle of social assistance that had been occurring since 2004, characterized by underfunding of socio-assistance services and changes in the financing pattern towards financialization.

**Keywords:** Public fund; financing; social policy; social assistance.

Artigo recebido em: 09/06/2025 Aprovado em: 18/11/2025  
DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v29n2.2025.36>

<sup>1</sup> Professora na Graduação e no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da ESS/UFRJ. Doutorado em Serviço Social pela UERJ. E-mail: [mossi\\_c@yahoo.com.br](mailto:mossi_c@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> Professora Associada do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal Fluminense. E-mail : [apmaurriel@gmail.com](mailto:apmaurriel@gmail.com)

## 1 INTRODUÇÃO

O ponto de partida que nos levou a pensar os aspectos centrais deste texto – as tendências do financiamento da política de assistência social no Brasil – vem das determinações econômicas, sociais e políticas que se complexificaram com o contexto do golpe jurídico, parlamentar, midiático, em que o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff foi um dos momentos constitutivos. Desde então, assistimos, não sem resistências, a aplicação de políticas de austeridade fiscal e de expropriação de direitos.

A agenda de austeridade também ficou clara com a gestão da pandemia no país, na qual o governo Bolsonaro, de aspectos neofascistas, apoiado pela base de extrema direita, de fundamentalismo religioso, reforçou elementos reacionários e conservadores da formação econômico-social brasileira e latino-americana, para buscar subsídios para o reacionarismo e as múltiplas violências que pautaram seu governo.

Essa agenda de austeridade neoliberal de caráter financeirizado, voltado para a concentração de renda e riquezas, tem como fundamento um conflito distributivo em torno da riqueza socialmente produzida, que se dá particularmente em torno do fundo público: enquanto trabalhadores/as racializados/as, territorializados/as lutam para preservar direitos de acesso a recursos básicos, o grande capital luta para ampliar a base de recursos voltada para a acumulação financeira, o que ainda fica mais claro quando vemos a quantidade de recursos drenada para o pagamento de juros e amortizações da dívida na base orçamentária.

Com isso, prioriza-se um pesado ajuste fiscal para assegurar ao capital rentista o pagamento dos juros da dívida, a abertura e a privatização da economia brasileira para atender o capital internacional de caráter imperialista, com os cortes de direitos trabalhistas e sociais como o principal objetivo dos governos neoliberais no Brasil, sendo essa tendência ainda mais radical nos anos após o golpe de 2016.

Tais tendências vão se expressar com particularidades na política de assistência social, bem como no seu padrão de financiamento, seja pelas suas particularidades históricas que permanecem na construção da assistência social como política pública, seja pelas novas contradições colocadas pela agenda neoliberal de gestão da crise.

Se, durante a estratégia de conciliação de classe dos governos PT, sob o intitulado neodesenvolvimentismo, a assistência social compunha um rol de ações que buscava reconduzir as políticas sociais em direção ao alívio da pobreza, naturalizando e individualizando a pobreza, ampliando a transferência monetária para responder aos processos mais urgentes de precarização da

vida daqueles que vendem de forma precária sua força de trabalho, diante de seu aprofundamento, novas medidas se tornaram necessárias para garantir patamares mínimos.

Frente a essas assertivas, o texto tem por objetivo fazer um balanço sobre as contradições que envolvem o financiamento da política de Assistência Social enquanto política de Seguridade Social desde a promulgação da LOAS, considerando as contradições e fases do neoliberalismo no Brasil. O texto é fruto de reflexão teórica com base em revisão bibliográfica e se divide em três partes: a primeira apresenta o padrão histórico de financiamento das políticas sociais no Brasil, fazendo mediações com a questão do fundo público; a segunda apresenta as características e as principais contradições do financiamento da Assistência Social como política de Seguridade Social a partir da LOAS até o fim do primeiro ciclo dos governos petistas; o último item trata do contexto a partir do golpe de 2016, momento de endurecimento do ajuste fiscal e expropriação de direitos, mostrando uma diminuição do ciclo expansivo da assistência, que vinha ocorrendo desde 2004, em que ocorre desfinanciamento dos serviços socioassistenciais e alterações no padrão de financiamento em direção à financeirização.

## **2 FUNDO PÚBLICO E TENDÊNCIAS DO FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL**

O tema do financiamento tem sido cada vez mais objeto de interesse no debate em torno das políticas sociais, seja no campo das pesquisas acadêmicas, seja no âmbito dos embates políticos na sociedade. Esse movimento parece um desdobramento cada vez mais esperado dado dois processos, pelo menos: 1) não existe política social sem financiamento público e, 2) o fundo público, dada sua importância estrutural para reprodução do capitalismo, está sendo cada vez mais disputado, significando para a economia política do trabalho, entre outras coisas, desfinanciamento para as políticas sociais o que, ao fim e ao cabo, significa retração na efetivação dos direitos.

Desse modo, não é possível pensar tendências do financiamento para as políticas sociais sem partir do pressuposto elementar que engendra a própria capacidade de financiamento do Estado: o fundo público. Sem este, o Estado sequer manteria suas atividades básicas de funcionamento. Vejamos.

De acordo com Behring (2021), o fundo público é formado pelo conjunto de recursos arrecadados pelo Estado através de impostos, contribuições, taxas e outras receitas públicas, como a possibilidade de emitir moedas, contrair empréstimos, cobrar royalties e os lucros e dividendos das empresas públicas. O fundo público envolve, portanto, a capacidade que o Estado tem de mobilizar recursos, dada a sua prerrogativa de ente público. Nesse sentido, ele se forma a partir de uma punção

compulsória da riqueza socialmente produzida, seja na forma de trabalho excedente, seja na forma de trabalho necessário.

Isto é, a capacidade extrativa do Estado incide tanto sobre o mais-valor apropriado pelas diversas frações do capital – o capital portador de juros, o capitalista funcionante/industrial, o capital comercial, os proprietários da terra, mas também recai sobre o salário (trabalho necessário). Nesse último, pesa a tributação incidente sobre ganhos do trabalho, que, considerada a nossa carga tributária regressiva,<sup>1</sup> implica uma contribuição significativa da renda dos trabalhadores sobre a composição do fundo público (Behring, 2019).

Quando tratamos de Fundo Público, embora sua expressão mais imediata e palpável seja o orçamento público, precisamos considerar não apenas sua distribuição, que pressupõe a direção do gasto público, ou seja, como o Estado investe esses recursos. É necessário analisar a sua composição, por isso destacamos o fato de ele ser composto também pelos rendimentos do trabalho. Na medida em que a principal forma de realização do fundo público é a tributação, as características da carga tributária são determinação central sob a composição do fundo público.

No Brasil, como salientamos, a carga tributária é muito regressiva “pois está concentrada em tributos indiretos e cumulativos que oneram mais os/as trabalhadores/ as e os mais pobres, uma vez que mais da metade da arrecadação provém de tributos que incidem sobre bens e serviços, havendo baixa tributação sobre a renda e o patrimônio” (Salvador, 2014, p. 6). Podemos depreender, assim, que o fundo público é também composto por parte do valor socialmente produzido que se materializa na forma de trabalho necessário – o salário – significando que o trabalhador é explorado no âmbito do processo de trabalho e ainda é onerado para financiar os custos do Estado com sua reprodução. A depender, portanto, da fonte de financiamento de uma dada política, serviço ou direito social, ela pode ser, em maior ou menor medida, financiada pelo próprio trabalhador, desonerando o capital dos custos de reprodução da força de trabalho – capital relativo.

Behring (2010, 2021) já demonstrou que o fundo público é um componente estruturante *in flux* do capitalismo, sendo cada vez mais vital para sua reprodução, dada a exponenciação da crise do capital e de incapacidade cada vez mais tangente de manter sua capacidade de acumulação sem a mediação do Estado, via fundo público. Nessa direção, Salvador (2010) explica que ele exerce pelo menos quatro funções na economia capitalista: a) o financiamento do investimento capitalista, através de subsídios, de desonerações tributárias, pela via de incentivos fiscais, por redução da base tributária das empresas e seus sócios; b) a garantia de um conjunto de políticas sociais que asseguram direitos e permitem também a inserção das pessoas no mercado de consumo, ainda que não estejam inseridas no mercado de trabalho; c) assegura volumosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, e nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e

renúncias fiscais para as empresas; e, d) define no âmbito do orçamento público a transferência na forma juros e amortização da dívida pública para os detentores do capital portador de juros.

Se o Fundo Público atua nessas quatro funções, ele se torna ainda mais vital para o capitalismo em função de dois processos que, em alguma medida se relacionam: o aprofundamento da crise do capital e a expansão do capital portador de juros.

Behring (2010) assinala que os impactos da crise do capital sobre o fundo público se efetuam em duas direções:

[...] primeiro, na sua formação, implicando 'reformas' tributárias regressivas [desencadeando] mecanismos de renúncia fiscal para o empresariado, para 'proteger o emprego'. Segundo, na sua destinação. [...] adquirindo ativos das empresas 'adoecidas' também sob o argumento de proteger o emprego, apropriando-se de recursos de reprodução do trabalho para sustentar essa movimentação; [...] contratos e compras estatais; fornecimento de crédito; dentre outros expedientes (Behring, 2010, p. 31-32).

A dívida pública tem sido um dos principais mecanismos de transferência efetiva de riqueza para o mercado financeiro. A criação de mercados de obrigações com transações liberalizadas possibilitou aos países de industrialização avançada (mas também nos países emergentes, como demonstraremos adiante) procederem a "titulização" dos compromissos da dívida pública, com vistas a cobrirem seus déficits orçamentários. Assim, os Estados passaram a fazer aplicações de bônus do Tesouro e outros compromissos da dívida sobre o mercado financeiro (Chesnais, 2005). O serviço da dívida pública consiste em que os Estados cumpram seus compromissos monetários de pagar os juros devidos aos proprietários dos títulos da dívida pública, o que implica uma intensa pressão dos mercados financeiros sobre os governos.

### **3 CARACTERÍSTICAS E CONTRADIÇÕES DO FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL SOB O NEOLIBERALISMO**

Historicamente, a política de Assistência Social, desde o início do século XX, no Brasil, esteve vinculada à prestação de serviços e benefícios por entidades não governamentais, reconhecidas como beneficentes ou filantrópicas, as quais posteriormente passam a ser chanceladas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). O financiamento destes serviços de educação, saúde, proteção à infância, aos idosos, entre outros, tinham como fundamento o princípio da subsidiariedade do Estado (princípio de origem conservadora com base na organização da Igreja, onde os recursos estatais eram usados para fornecer ajuda a pessoas, grupos e comunidades) (Colin, 2010).

No escopo dessas tendências, o financiamento da Assistência Social foi marcado historicamente pela não obrigatoriedade de inclusão orçamentária e indicação legal das fontes de

recursos; pela inexistência de critérios claros e transparentes para distribuição dos recursos entre estados e municípios e entre os programas implementados; pela impossibilidade de se fazer o acompanhamento e o controle do fluxo dos recursos aplicados, em prejuízo da transparência administrativa; pela inexistência de um fundo específico para a área; pela pulverização financeira dos recursos diluídos entre diferentes órgãos de um mesmo nível de governo. Tudo isso contribuiu para uma obscuridade sobre as fontes e o atrelamento da liberação destes recursos à vontade política dos governos e às incertezas da conjuntura econômica (Brasil, 2009).

A tentativa de romper com essas tendências é considerada uma das principais conquistas da Constituição de 1988, presente no capítulo sobre a Seguridade Social. A começar pelo próprio conceito de Seguridade Social, cujo significado mais aproximado em termos semânticos seria proteção social, concebida, por um lado, como um instrumento necessário ao processo de reprodução da força de trabalho (e, portanto, das condições de reprodução do próprio capital) e, por outro, como porta de acesso à cidadania.

A Seguridade Social brasileira preconizada na Constituição de 1988 inscreveu um conjunto de direitos sociais, como a proteção à velhice, o socorro no desemprego, a assistência à saúde e a assistência social. Tratava-se, dessa forma, de uma tentativa de organizar uma forma pública de proteção social, gerida pelo Estado, e firmado por toda a sociedade, cujo sentido é a proteção de seus membros contra a superexploração, que configura estruturalmente o capitalismo dependente (Marini, 2011).

Diante disso, é possível considerar que o fundamento da Seguridade é um tipo de solidariedade coletiva, uma tentativa de criar um sentimento de identificação em relação ao outro, ao sofrimento alheio ou uma responsabilidade recíproca. Foi essa forma de solidariedade que constituiu o princípio balizador do sistema de Seguridade Social inscrito na Constituição de 1988. E, embora a seguridade tenha sido concebida institucionalmente com caráter híbrido (contributiva na previdência e não contributiva na assistência e na saúde) para lhe dar viabilidade prática, o projeto de proteção social que trazia a ideia de direitos sociais amplos, os quais seriam (pelo menos formalmente) regidos pela lógica da solidariedade intergeracional, configurados não só sobre o critério da capacidade de contribuição, era algo inédito no Brasil.

Contudo, embora indique vários direitos, a única materialização que a Constituição prescreveu concretamente para a existência da Seguridade foi o seu orçamento (Constituição Federal, Art. 165). Isso foi feito mediante a garantia de identidade própria ao orçamento, colocando-o no mesmo patamar de importância do Orçamento Geral da União e impondo caráter democrático e descentralizado à sua gestão.

Mas qual o sentido de adotar um orçamento próprio para a Seguridade Social? Garantir a autonomia de gestão de seus recursos próprios e impedir a utilização de seus recursos para finalidades ligadas à política econômica, especialmente diante de crises. Ou seja, não deixar subordinar os recursos da Seguridade (da previdência, da saúde e da assistência social) ao pagamento dos juros da dívida, por exemplo.

Para isso, uma nova lógica de financiamento foi estabelecida a partir de 1988, com vistas a sustentar um esquema de proteção social que alcançasse uma ampliação das condições de efetivação dos direitos. A Constituição estabeleceu mecanismos de financiamento por repartição, assentados na contribuição dos trabalhadores, de empregadores e do Estado, além da criação de contribuições sociais que incidem sobre a receita e o lucro das empresas. Para financiar a Seguridade, a Constituição de 1988 criou ou majorou contribuições como: contribuição sobre o lucro líquido (CSLL) que não existia; a contribuição sobre o faturamento, que mudou de FINSOCIAL para COFINS e lhe aumentou alíquota que era de 0,5% sobre o faturamento, e passou a 2,0%; a contribuição sobre a folha de salários que aumentou de alíquota de 8% para 10% com a justificativa de mais recursos para a saúde. Esse montante inclui ainda as contribuições sobre venda de produção rural, importação de bens e serviços, receitas provenientes de concursos e prognósticos, PIS (Programa de Integração Social), e Pasep (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público), entre outras.

O princípio da diversificação de fontes e das contribuições sobre o lucro e o faturamento ganharam proeminência nos debates da Assembleia Nacional Constituinte em função da tendência ao baixo dinamismo da economia brasileira que resultou da crise da dívida do início dos anos 1980. O Brasil, como muitos países da América Latina, enfrentou uma grave crise econômica decorrente do aumento das taxas de juros internacionais, tornando impossível o pagamento da dívida externa acumulada nos anos 1970. O país passou a sofrer com inflação galopante, baixo dinamismo econômico, aumento do desemprego, o que traria a diminuição real da contribuição sobre a folha de salários (núcleo central do financiamento previdenciário), devido à tendência à precarização dos contratos de trabalho.

A questão a ressaltar é que as receitas e despesas da previdência social passam a integrar o orçamento geral da seguridade social. A previdência passou então a não ser mais uma política única, mas a compor um complexo de proteção, ou seja, a Constituição de 1988 não só integrou a previdência ao conceito mais amplo de Seguridade, mas também estabeleceu um conjunto de receitas diversificadas capaz de torná-la superavitária. Porém, o uso de uma metodologia inadequada para avaliar o desempenho financeiro da previdência baseia-se em argumentos que dissociam da análise justamente a noção de que a Seguridade Social é um sistema integrado de ações

(de previdência, saúde e assistência), o que justamente justifica o princípio de diversificação e ampliação de fontes de financiamento (Gentil, 2007).

Conforme já nos sinalizava Marx, nenhum conceito existe fora de sua historicidade, sendo o próprio conceito mutável. Assim, só podemos entender a Seguridade Social em sua própria concreticidade histórica, no cerne das contradições como demanda pautada nas lutas dos trabalhadores e trabalhadoras. Ao mesmo tempo em que esses avanços eram consignados na Constituição Federal de 1988 e em outros dispositivos normativos, o contexto para a implementação dessa perspectiva de Seguridade foi de avanço do neoliberalismo no país, em que vários ajustes estruturais e ondas de contrarreformas ergueram verdadeiras barreiras para sua realização.

A consolidação do projeto neoliberal e os marcos jurídico-políticos do ajuste fiscal deflagrados a partir de então significaram um retrocesso para as três políticas que compõem a seguridade, tanto do ponto de vista da ideia de proteção em si, como do ponto de vista da viabilidade orçamentária.

Segundo estudos de Salvador (201), Gentil (2006), Boschetti e Teixeira (2019), Cislaguei (2019), Silva (2023) entre outros, diante da gestão da crise sob o neoliberalismo, o orçamento da seguridade social é parte da âncora de sustentação da política econômica em curso, que suga recursos das políticas sociais para pagamento e amortização dos juros da dívida pública, caracterizando um processo contínuo e cada vez mais agressivo de ajuste fiscal. O corolário é o esvaziamento permanente do financiamento da seguridade social, deixando os recursos públicos, que deveriam atender aos serviços de saúde, assistência e previdência, livres para atenderem aos interesses do capital financeiro, hoje hegemônico no processo de acumulação contemporâneo. Os resultados desses estudos mostram que o orçamento da seguridade social, conforme definido na Constituição Federal de 1988, não é apenas superavitário, ou seja, possui mais recursos do que gasta, sendo suficiente para cobrir as despesas com os direitos já previstos, mas também poderia permitir a ampliação de direitos e serviços públicos sociais. Mas, para onde vai o superávit da Seguridade?

Três instrumentos têm constituído o marco legal e normativo desse processo de ajuste fiscal permanente que captura o fundo público da Seguridade Social para o capital rentista, pelo menos até o golpe jurídico-parlamentar de 2016 (Behring, 2021): as metas de superávit primário, a Desvinculação das Receitas da União (DRU) e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O superávit primário foi instituído após o acordo com o FMI em 1999 para dar garantias ao capital financeiro internacional da capacidade do Brasil de pagamento das dívidas e manter o “Risco Brasil” sob controle. O valor dessa meta é calculado como um percentual do PIB, mas recai unicamente sobre a parte do orçamento referente aos gastos primários, isto é, sobre os gastos e investimentos sociais, pois os gastos com juros da dívida – classificados como não-primários – não entram nesse



cômputo (Ávila, 2005). Logo, as receitas não primárias, especialmente a emissão de novos títulos da dívida, também não entram no cálculo. Dessa forma, centenas de bilhões de reais de recursos obtidos com essa emissão acabam sendo destinados, prioritariamente, à meta de superávit (ao pagamento de juros) e não aos gastos sociais. Até 2004 a meta era de 4,25% do PIB<sup>2</sup> (Behring, 2008).

A Desvinculação das Receitas da União (DRU) foi criada em 1999/2000, mas que teve origem no Fundo Social de Emergência, em 1994 (ainda no governo de Itamar Franco), depois rebatizado como Fundo de Estabilização Fiscal no governo Fernando Henrique Cardoso. Com a DRU, os sucessivos governos petistas - Lula I e II (2003-2006 e 2007-2010), Dilma I (2011-2014) - desvinculavam até 20% de todos os impostos e contribuições sociais, inclusive das receitas da Seguridade (à exceção dos recursos federais para a educação, desde 2009, limite esse estabelecido pela Emenda Constitucional n. 59), para utilização no que considerasse conveniente. Segundo Salvador (2017), de 2008 a 2016 foram expropriados R\$698.74 bilhões da Seguridade Social pela DRU. Isso permitiu uma grande contenção de gastos primários, formando superávits primários.

Esse mecanismo ocorre porque o governo não elabora três orçamentos, segundo o Art.165 da Constituição Federal de 1988, mas elabora dois, o de investimento das estatais e o fiscal que figura junto com o da Seguridade Social. Com isso, as receitas da seguridade vão para a conta fiscal, do Tesouro Nacional, gerida pelo Ministério da Fazenda. Assim, o superávit da Seguridade Social é incorporado ao Orçamento Geral da União, engordando o superávit primário.

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, veio o atrelamento da provisão dos benefícios previdenciários às contribuições incidentes sobre salários, revivendo uma situação orçamentária que já no início dos anos 1980 era tida como inviável, pois diante de crises econômicas são necessários mais recursos fiscais por parte do Estado para manter a proteção ao trabalho, já que o desemprego e a informalidade tendem a aumentar. Ademais, tal mudança nega o orçamento da Seguridade conforme a Constituição de 1988, a qual previa múltiplas fontes para as três políticas simultaneamente, garantindo que as contribuições incidentes sobre salários passassem novamente a ficar exclusivamente subsidiando os benefícios previdenciários.

Outro mecanismo de ajuste fiscal que se soma a esses três indicados é o de subtração do Orçamento público pelo corte no orçamento social. Os Decretos de corte subtraem a cada ano um montante de recursos importantes de várias políticas, que somaram entre 2011 e 2016 R\$ 301,5 bilhões<sup>3</sup>.

Foi diante desses processos de ajuste fiscal que foi sendo implementada a política de Assistência Social, cujos dispositivos constitucionais foram regulados em 1993, com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS): com a exigência do Art. 30, que condicionou durante os primeiros anos de estruturação a transferência de recursos a estados, Distrito Federal e municípios

pela existência de Conselho, Plano e Fundo – etapa importante e necessária para a futura estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); e do Art. 27, o qual transformou o Fundo Nacional de Ação Comunitária (FUNAC) no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Com isso, todo o financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos que estão estabelecidos na LOAS deveriam passar a ser feitos com recursos da União, dos estados, do DF e dos municípios, das contribuições sociais (art. 195 da CF) e por meio de receitas que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (Couri; Salvador, 2017).

Contudo, apenas no ano 2000 foi criada a Função Orçamentária n.8 intitulada “Assistência Social” no orçamento público brasileiro, pois mesmo com a regulamentação do FNAS em 1996, “até o exercício financeiro de 1999, os gastos governamentais com a assistência social estavam alocados na função orçamentária “assistência e previdência” (Couri; Salvador, 2017, p. 84).

Com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, foi proposta a implantação de um novo desenho de gestão para a Assistência Social, articulando a gestão, o financiamento e o controle social. Tal proposição teve como pretensão promover uma ruptura com o descompasso entre gestão e financiamento que tradicionalmente existia na área. Nesse sentido, com o SUAS, rompeu-se com a lógica de financiamento dos serviços que ocorria mediante convênio entre entes federados (união, estados e municípios) baseado em valores *per capita*.

Essa fixação de valores *per capita* era sustentada com base no número total de atendimentos e não pela conformação do serviço às necessidades da população. Isso conduzia a práticas genéricas e segmentadas, caracterizadas por atendimentos pontuais e até paralelos, e direcionadas a programas sem suporte de diagnóstico local. Com a nova regulamentação do SUAS, instalou-se um modelo assentado na lógica do cofinanciamento, pautado em pisos de proteção social (básica e especial) e em repasses de fundo a fundo, de forma regular e automática, a partir de planos de ação e prestação de contas, onde se tem por base, o pacto federativo, com definição de competências dos entes das esferas de governo. Esses princípios de gestão organizam as ações por tipos de proteção, níveis de complexidade, abrangência de território, considerando regiões e porte de municípios, na tentativa de viabilizar um sistema descentralizado e participativo em todo o território nacional. (BRASIL, 2009).

Dentro da perspectiva da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), há indicações de algumas medidas estruturantes da política, as quais necessitam de garantia de financiamento sistemático. Dentre estas, a estruturação da rede de serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – tal como indicam as orientações das Normas Operacionais Básicas de 2005, 2006 e 2012; a ampliação e manutenção do número de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (e o aumento do valor direcionado aos benefícios via a valorização do salário-mínimo); a criação e

manutenção de um ministério próprio para o planejamento e organização das ações da assistência social (em 2024, conduzidas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome).

A partir de 2004, com o primeiro governo Lula, a política de Assistência Social foi introduzida a um ciclo expansivo, contexto em que é criado o Programa Bolsa Família (PBF), e que juntamente com o BPC, configuram os maiores programas de transferência monetária do país. Observa-se que após a criação do PBF (ao lado do BPC e da Renda Mensal Vitalícia, em processo de extinção), a transferência monetária ganha uma centralidade cada vez maior entre os programas de assistência social. De acordo com Couri e Salvador (2017), já em 2004, ano de criação do PBF, 90,72% de todo o orçamento da política de Assistência foi direcionado para os programas focalizados de transferência de renda.

Se observarmos o contexto pós criação do SUAS, entre 2003 e 2016, houve um crescimento de 338% dos programas de transferências monetária, percentual bem acima da inflação, demonstrando que esses programas cresceram mais que o próprio orçamento da assistência social nesse período (Couri; Salvador, 2017).

Além da centralidade da transferência monetária, há contradições no financiamento da Assistência social quando consideramos as fontes de recursos. A principal fonte de recursos da assistência social, a partir de 2003, é a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS). Entre 2004 e 2018 a COFINS foi responsável por financiar, em média, 79% da política de Assistência Social (Justo; Mendes, 2021). O problema da COFINS ser a principal fonte de recursos é que ela acaba por funcionar como um tributo indireto, por isso de caráter regressivo, pois as empresas tendem a repassar o peso do tributo nos preços das mercadorias ou serviços.

Na média, R\$ 51 bilhões (89%) das fontes de financiamento da política de assistência social vieram de uma tributação regressiva (de base sobre o consumo). Ou seja, as fontes de financiamento da política de assistência social oneram justamente àquelas famílias que são beneficiadas pelos seus programas, ou seja, as mais pobres. (Couri; Salvador, 2017, p.88).

A partir de 2004, outra fonte de financiamento ganha importância no financiamento da Assistência Social - o Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza (FCEP), que era constituído, em parte, pela Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF)<sup>4</sup>, a qual foi extinta em 2007, fazendo com que o FCEP fosse perdendo importância. Mas vale ressaltar que essa fonte tinha como objetivo financiar o PBF, por isso que, entre 2004-2007, ele representou mais de 30% do financiamento da assistência social (Couri ; Salvador, 2017).

De acordo com Justo e Mendes (2021), os recursos voltados para a Assistência Social cresceram, em média, 11,7% ao ano entre 2004 a 2014, o que representa o período de maior expansão da política, corroborando a tese de Silva (2020) de que houve um ciclo expansivo sob uma

modernização conservadora da assistência social, o que segundo a autora consiste num processo que ocorre um avanço no sentido de institucionalização da política, mas por meio do tecnicismo e do gerencialismo para executar os programas de alívio da pobreza, e a via principal para que isso ocorra, é a transferência monetária.

Por isso, entendemos que essa expansão foi carregada de contradições pois, os equipamentos sociais públicos e da rede conveniada, que já padeciam de problemas sérios, permanceiam desfinanciados diante da centralidade da transferência monetária. Entre estruturas precárias e recursos humanos limitados (cujas relações e condições de trabalho são em sua maioria extremamente precarizadas), o rol de elementos que balizam as condições físicas dos estabelecimentos, onde são realizadas as atividades e serviços socioassistenciais sempre imputaram grandes dificuldades à consolidação de uma rede pública de serviços de qualidade.

Esse quadro sofre uma deterioração a partir de 2015, e se aprofunda com o golpe de 2016, como veremos no próximo item.

#### **4 CRISE, ULTRANEOLIBERALISMO E FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

A escalada da extrema direita no mundo expressa, entre outros processos, uma reconfiguração do projeto neoliberal que, malgrado seu eminente caráter conservador, comportou, por algum tempo, democracias liberais. No Brasil, o avanço do campo ultraconservador, capitaneado pela extrema direita do capitalismo dependente, significou a radicalização do neoliberalismo e um permanente ataque à forma democrática burguesa do Estado.

Na esteira do processo de acirramento da crise capitalista – manifesta na forma da crise ecológica, financeira e produtiva – a impermeabilidade do capitalismo às formas democráticas neoliberais tem ganhado força pela via de partidos de extrema direita e/ou neofacistas, que se espriam do Norte ao Sul global.

No marco do capitalismo dependente brasileiro, é a partir de 2016, que acompanhamos a conjugação de dois processos, que são convergentes e complementares: a radicalização neoliberal e a escalada ultraconservadora. Tendo como marco central o impeachment de Dilma Rousseff, em 2016, esses processos sedimentam um conjunto de estratégias político-governamentais e jurídico-institucionais que arrefecem a expropriação de direitos e impactam diretamente a seguridade social.

É preciso salientar que já no segundo governo Dilma, há uma inflexão na direção do arrocho fiscal, em um contexto de crise mundial e desfavorável ao padrão de crescimento econômico consolidado nos primeiros governos Lula, assim como de uma crise política severa –expressos nas chamadas jornadas de junho de 2013 e capitaneadas pela direita e extrema direita.

As duras eleições de 2014 e ainda sob efeitos da narrativa de combate à corrupção, fomentadas pela Operação Lava à Jato, aliadas à difícil retomada de apoio da base dos movimentos da classe trabalhadora, resultaram numa escolha política desastrosa para economia política do trabalho: a adoção de um conjunto de medidas que arrojavam as disposições de austeridade fiscal, com corte de gastos públicos, investimentos e serviços, além de uma série de incidências sobre direitos trabalhistas, implementando uma minirreforma da previdência, com mudanças em benefícios de seguro-desemprego, abono salarial, auxílio doença e pensão por morte.

Mas, é com o governo de Michel Temer que a investida neoliberal radicalizada ganha densidade. Seu governo “enveredou na implacável imposição de uma estratégia de acumulação baseada em uma variante internacionalizada e bastante excludente do neoliberalismo” (Saad Filho e Moraes, 2018, p. 238). A aprovação da Emenda Constitucional nº 95 (EC95/2016), que congelava gastos primários por 20 anos, apenas corrigidos os valores do exercício financeiro anterior pelo índice de Preços do Consumidor (IPCA); a prorrogação da DRU, além do aumento no limite de desvinculação de 20 para 30% (EC93/2016); a aprovação da lei de terceirização e da contrarreforma trabalhista compuseram o rol de medidas que ensejavam o alcance de metas do projeto de governo “Uma ponte para o futuro”, que, ao fim e ao cabo, tratava-se do programa do grande capital para retomar as taxas de acumulação, e que não comportava mais as medidas de “conciliação de classe” dos governos petistas. Temer ainda ensaiou a aprovação da contrarreforma previdenciária, mas essa tarefa ficou a cargo do governo Bolsonaro.

A agenda inscrita no famigerado “Uma Ponte para o futuro” tratava de criar as condições políticas e jurídico-institucionais para garantir as condições de acesso do grande capital nacional e internacional à fração cada vez maior do Fundo Público, encetando medidas acirradas de austeridade fiscal.

De acordo com Mattei (2023) o regime de austeridade envolve três núcleos centrais: políticas fiscais, monetárias e medidas contrarreformistas em relação ao trabalho que visam “a erosão da capacidade da classe trabalhadora de reagir e elas silenciam a dissidência (2023, p. 11). A tríade “austericida” foi absolutamente contemplada sob o Governo Temer e, drasticamente aprofundada, na gestão Bolsonaro.

O governo de extrema direita – encabeçado pelo ex-capitão – levou ao limite as políticas de austeridade fiscal, além do frontal ataque ao Estado democrático de direito. Da manutenção do teto de gastos, à reforma da previdência, o governo promoveu o maior desmonte das políticas sociais e dos direitos trabalhistas do Pós-constituição de 1988.

Para o campo da assistência social, cuja “institucionalidade tardia” (Mauriel, 2010) já implicava grandes desafios à efetivação do direito à assistência social, através de um sistema

descentralizado e participativo de gestão, a ofensiva da gestão Bolsonaro contra a proteção social teve duros rebatimentos para a política de assistência social.

A aposta na fratura da institucionalidade, que a despeito de suas contradições, é vital no âmbito de uma política de histórica pulverização, fragmentação e indefinição institucional no Estado brasileiro, foi estratégia central do governo Bolsonaro, significando, entre outros elementos, descontinuidade no processo de aprimoramento do SUAS, com absoluta fragilização das condições políticas e institucionais necessárias para sua consolidação, em consonância com o II Plano Decenal (2016/2026) (Silveira; Lopes, 2020).

A corrosão do SUAS, assim como as incidências contra o BPC e até mesmo o programa Bolsa Família – culminando na decisão unilateral da sua extinção – foi fomentada no processo de desfinanciamento da política de assistência social, mormente dos serviços socioassistenciais.

Conforme procuramos elucidar no primeiro item desse texto, nenhum movimento, do ponto de vista da alocação fundo público, neste caso da questão orçamentária, é meramente técnico-financeiro, mas implica e responde uma dada direção político-econômica e ídeo-cultural. Nesse sentido, as investidas do governo Bolsonaro no sentido do desfinanciamento do SUAS compuseram o bloco de uma estratégia mais ampla de ajuste fiscal e escalada ultraneoliberal que implicou também uma ofensiva de cunho político, ideológico e cultural no sentido de tornar inócuas as bases de sustentação do pacto federativo que deram relativa robustez à assistência social como campo de proteção social pública-estatal.

Do ponto de vista da normatização e institucionalização da política de assistência social no Brasil, um dos principais avanços foi a constituição de um sistema de financiamento cooperativo, assentado no acordo dos três entes federados, a partir de critérios técnicos definidos nas normativas correlatas e na definição sistemática construída através de instâncias de pactuação estruturadas para assegurar a direção equânime e partilha de responsabilidades entre municípios, estados e a união.

O governo Bolsonaro promoveu o esfacelamento desse sistema ao atingir o núcleo que o sustentava, desrespeitando essas instâncias e promovendo a instabilidade dos repasses de recursos por parte do governo federal para os serviços cofinanciados, mecanismo fundamental para manutenção do funcionamento dos serviços.

Um dos expedientes desse processo foi a Portaria nº 2362 do Ministério da Cidadania (publicada em 20 de dezembro de 2019)<sup>5</sup>, a qual teve efeito destruidor sobre o SUAS e praticamente inviabilizou a manutenção dos serviços socioassistenciais em muitos municípios, principalmente os de porte 1, haja vista a profunda dependência do cofinanciamento federal. A Portaria visava promover a equalização dos repasses realizados pelo FNAS aos Fundos de Assistência Social municipais,

estaduais e distrital, priorizando o repasse de recursos limitados ao exercício financeiro vigente, conforme a disponibilidade financeira (Mauriel; Silva, 2023).

Para Queiroz (2022), os efeitos da EC/95, que já vinham corroendo o orçamento federal, resultaram “num quadro de déficits orçamentários e despesas com restos a pagar que ultrapassavam a própria previsão dos créditos orçamentários para o ano em exercício” (2022, p.202). A Portaria supracitada é implementada como forma de driblar tal situação, uma vez que previa justamente o não pagamento dos chamados “restos a pagar” de exercícios anteriores, recursos vitais para manutenção dos serviços socioassistenciais. A portaria implicou ainda no não pagamento de dívidas relativas a exercícios orçamentários anteriores (2017-2019) e, para o exercício de 2020. Com isso, a redução de repasse de parcelas do cofinanciamento para alguns municípios chegou a 40%. Para os municípios de pequeno porte os efeitos foram deletérios, já que dependem fundamentalmente do cofinanciamento federal.

Ademais, a própria Emenda Constitucional nº 95 promovia um intenso escoadouro de recursos, que retirou, apenas entre 2016 e 2020, cerca de 63% dos valores aportados nos serviços socioassistenciais do SUAS, expressando a tendência de ampliação do conflito em torno do acesso ao fundo público em contexto de crise capitalista, ao mesmo tempo que a Dívida Pública se aprofunda como um padrão de financiamento público regido pelo endividamento do Estado.

Ao dependerem cada vez mais do endividamento público como meio para financiar suas atividades – ao invés de reformas tributárias efetivas que ampliem a arrecadação incidindo sobre os super-ricos – os Estados Nacionais entram numa espécie de espiral “maldita”, ao passo que, dependem dos credores nacionais e internacionais para investirem nos seus títulos, ao mesmo tempo em que os juros escorchantes pagos, como no caso do Brasil, mantêm a dívida em nível alarmante. A relação entre soberania, democracia e dependência é determinada nos termos de um neoliberalismo-imperialista-rentista.

A restrição à soberania dos Estados nacionais por parte das “forças de mercado” equivale a uma restrição da liberdade decisória democrática de seus povos e ao aumento correspondente do poder do povo do mercado, cada vez mais imprescindível para seu financiamento. A democracia em nível nacional pressupõe a soberania dos Estados; contudo, os Estados endividados, dependentes dos mercados financeiros, dispõem cada vez menos dessa soberania (Streeck, 2018, p. 129).

Em direção análoga, Mattei (2023), aponta que as promessas democráticas e os direitos fundamentais constitucionais são asfixiados pela austeridade. Analisando o caso brasileiro, a autora aponta como a manutenção de juros altos agrada ao especulador internacional, assim como a independência do Banco Central, artefato construído no Governo Bolsonaro, “retirou do poder político as alianças tão caras à construção e um programa orçamentário harmônico e consentâneo, com as indispensáveis políticas sociais de um país de modernização tardia” (Mattei, 2023, p. 10).

Para termos um quadro panorâmico dessas tendências, podemos trazer dados relativos à incidência dos gastos com a Dívida Pública em relação ao PIB. Behring e Sousa (2020) demonstram que em 2016 os compromissos da dívida ocuparam 18,03% do PIB, em 2019, 12,49 % do PIB, e em 2020, 18,53% do PIB, o que corresponde aos seguintes valores: R\$ 1.374,1trilhão (2016), R\$ 1.137,3 trilhão (2019) e R\$ 1.466,3 trilhão (2020). Por outro lado, os gastos envolvendo as três políticas que envolvem a Seguridade Social giram em torno de 12%, com relação ao mesmo período.

Ainda em período da Pandemia, os gastos do Estado brasileiro com a Dívida Pública foram exorbitantes: 2021: R\$ 2.232,4 trilhões; 2022: R\$ 2.468,2 trilhão. Enquanto a assistência social tem seu orçamento minguido entre 2021 e 2022. Vejamos melhor.

A política de assistência social, quando do reconhecimento da pandemia da Covid-19, encontrava-se em um momento muito delicado de desmantelamento e desfinanciamento, como sinalizamos. Em 2020, primeiro ano da Pandemia, a despeito dos R\$2,55 bilhões de créditos extraordinários aportados pelo Ministério da Cidadania em função do contexto de calamidade pública, os repasses federais ordinários para os serviços socioassistenciais tiveram a menor execução desde 2004, totalizando R\$ 1,36 bilhão (IPEA, 2021). Mesmo com os créditos extraordinários tendo sido viabilizados para as demandas emergenciais de atuação do SUAS como serviço essencial, a política já tinha um déficit orçamentário de mais de R\$1,4 bilhão (Mauriel; Silva, 2023).

O maior aporte financeiro no orçamento da política de assistência social ocorreu em 2020, no auge do Auxílio Emergencial, quando chegou a R\$ 434,29 bilhões. Desse montante, quase 80% correspondiam aos gastos com o benefício (Behring e Sousa, 2022). Já em 2021, o valor final pago na função orçamentária n.08 foi de R\$158,6 bilhões (Siga Brasil, 2025).

Em 2022, o orçamento da pasta voltou a subir – R\$ valor pago 193,4 bilhões (Siga Brasil, 2025) – em face da implementação do novo programa de transferência monetária criado pelo governo Bolsonaro – o Auxílio Brasil – que extinguiu o Bolsa Família e se configurou como nítida estratégia clientelista eleitoreira em ano de eleições presidenciais. Entre 2019 e 2021 o governo não fez nenhum ajuste no Bolsa Família, mas ao lançar o novo programa aumentou o valor do benefício de forma indiscriminada o que permitiu a proliferação de cadastros unipessoais na base de dados do Cad Único.<sup>6</sup>

A proposta de Lei Orçamentária para 2023 apontava para completa dissolução dos serviços socioassistenciais, com previsão de redução orçamentária que chegava a 95%. Uma análise comparada entre a Lei Orçamentária Anual de 2022 e a Proposta de Lei Orçamentária Anual para 2023 explicitava a redução de R\$ 638.552.040,00 milhões para 31.927.602,00 milhões na Proteção Social Básica; redução de R\$ 327.000.000,00 milhões para R\$ 16.350.000,00 milhões, na Proteção Social



Especial; e redução de R\$ 1.552.019.597,00 bilhões para R\$ 50.000,00 milhões, na Estruturação da Rede de Serviços.

Esse projeto não se viabilizou em face da vitória eleitoral do presidente Lula e a aprovação da chamada “Pec de transição” (EC no 126/2022), que garantiu o aporte de R\$ 145 bilhões ao orçamento da União, que permitiu ao novo governo, entre outras coisas, implementar o novo Programa Bolsa Família, com valores ampliados, o ajuste do salário mínimo e a injeção de recursos no SUAS.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O neoliberalismo se constitui como a forma de reprodução do capitalismo contemporâneo, o que determina a própria forma estatal. Nesse sentido, até mesmo os programas políticos mais progressistas encontram patentes dificuldades para assegurar suas agendas na direção do Estado. Mattei (2023) aponta que as políticas de austeridade – fenômeno inerente ao projeto neoliberal – tem como principal efeito a retirada das decisões político-econômicas da agenda democrática.

Nesse sentido, ainda que o projeto vencedor das eleições de 2022 tivesse como promessa revogar contrarreformas e reconstruir as políticas sociais, o choque com a dura ofensiva do capital sobre a direção do Estado, com vistas à manutenção das medidas austeras, e o tensionamento de um congresso composto, majoritariamente por bancadas conservadoras, trouxe intensos desafios para o novo ciclo petista.

Não podemos tirar, também, a responsabilidade da escolha política do novo governo pela via da austeridade, aprovando outro regime fiscal, inicialmente tratado como novo arcabouço fiscal, e denominado na lei de regulamentação de “Regime Fiscal Sustentável” (Lei complementar 200/2023).

Ao impor metas de superávit primário e a determinação de uma espécie de dois tetos de gastos, que implicam a limitação dos gastos da união, o regime promove a contenção de gastos discricionários, incluindo a assistência social. Tais processos explicitam a disputa em torno do fundo público e a ofensiva neoliberal no sentido de sua captura, colocando o financiamento das políticas sociais, entre elas a política de assistência social sobre escrutínio do ajuste fiscal.

A LOA 2025 aponta para um cenário de manutenção do arrocho fiscal para a política de assistência social, com cortes inclusive para o Programa Bolsa Família, carro chefe da política social dos governos petistas. Um encolhimento de quase R\$ 10 bilhões de 2024 para 2025, sendo os valores nominais, respectivamente: R\$168,5 e R\$ 158,6 bilhões.

Ademais, a aprovação de novas regras de acesso, fiscalização, cruzamento de dados e manutenção de benefícios não apenas do PBF, mas do próprio BPC expressam uma relação conservadora (a única possível) entre a narrativa do combate às fraudes e corrupção nos programas

sociais com a justificativa de cortes de gastos supostamente desnecessários, posto que acessados por “pessoas que não precisam efetivamente dos benefícios”.

Mais do que nunca, o fundo público encontra-se no cerne das disputas políticas em torno da direção do gasto público e, portanto, da própria direção social assumida pelas políticas sociais.

## REFERÊNCIAS

ÁVILA, Rodrigo. **Superávit Primário**. 3. ed. Brasília: Fórum Brasil do Orçamento, 2005 (Cadernos para Discussão).

BEHRING, E. Acumulação capitalista, fundo público e política social. *In*: BOSCHETTI, I. *et al.* (orgs.). **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rosseti. Crise do capital, fundo público e valor. *In*: BOSCHETTI, Ivanete [et al.] (orgs.) **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

BEHRING, Elaine Rosseti. Ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. *In*: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes. (orgs.) **Crise do capital e fundo público**. Implicações para o trabalho, os direitos e a política social. São Paulo, Cortez, 2019.

BEHRING, Elaine. **Fundo Público, valor e política social**. São Paulo: Cortez, 2021.

BEHRING, Elaine; SOUSA, Giselle. Ultraneoliberalismo e bolsonarismo: impactos sobre o orçamento público e a política social. *In*: SOUSA, Adrianycy A. Silva Et al (orgs.). **Trabalho e os limites do capitalismo**: novas facetas do neoliberalismo. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

BEHRING, Elaine; SOUSA, Giselle. Notas sobre o orçamento da saúde e da assistência social no governo Bolsonaro: a mediação pandêmica. *In*: SANTOS, Tatiane Valeria Cardoso dos; SILVA, Letícia Batista; MACHADO, Thiago de Oliveira Machado. **Trabalho e saúde**: diálogos críticos sobre crises / organização. 1. ed. Rio de Janeiro: Mórula, 2022.

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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacitação de conselheiros de assistência social**: guia de estudos. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. *In*: CHESNAIS, François (org.) **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005.

CISLAGUI, Juliana Fiuza. Privatização da saúde no Brasil: da ditadura do grande capital aos governos do PT. **Em Pauta**, Rio de Janeiro 1o Semestre de 2019, n. 43, v. 17, p. 60 – 73. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaempauta/article/view/42502/29816> . Acesso em: 10 maio 2025.

COLIN, Denise R. Arruda. A gestão e o financiamento da assistência social transitando entre a filantropia e a política pública. In: STCHI, Carolina G.; SANTOS PAULA, Renato Francisco; PAZ, Rosângela Dias O. da. **Assistência social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado**. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Várias edições, 1988.

COURI, J.R.; SALVADOR, E. As dimensões do financiamento da Política de Assistência Social no Brasil. **Argumentum**. Vitória, v. 9, n. 3, p. 81-97, set./dez. 2017. Disponível em <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/16896>.

GENTIL, Denise Lobato. A falsa crise da Seguridade Social: uma análise financeira do período 1990-2005. **Tese de Doutorado**, IE/UFRJ, 2006.

GENTIL, Denise. A Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil: uma análise financeira do período 1990 – 2005. Congresso Trabalhista Brasileiro, Brasília, 2007. Disponível em [https://movimentocar.com/paginas/reforma\\_previdencia/2007/a\\_falsa\\_crise\\_271007..pdf](https://movimentocar.com/paginas/reforma_previdencia/2007/a_falsa_crise_271007..pdf) . Acesso em: 10 maio 2025.

MARINI, Ruy M. Dialética da Dependência [1973]. In: TRASPADINI, R.; STEDILE, J.P. (orgs.) **Ruy Mauro Marini**. Vida e Obra. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MATTEI, Clara. **A ordem do capital**: como economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo.

MAURIEL, A. P. O. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. In: **Revista Katálisys**. v. 13 n. 2 p. 173-180 jul./dez. 2010.

MENDES, Aquilas; MARQUES, Rosa Maria. O financiamento do SUS sob os “ventos” da financeirização. **Ciência & Saúde Coletiva**, 14(3), 2009. p. 841-850.

QUEIROZ, Cristiane Cruvinel. **O Sistema Único de Assistência Social sob o impacto do novo regime fiscal**: uma análise do federalismo cooperativo na gestão da política pública. Tese (Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas) Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa. 2022.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Laécio. **Brasil**: neoliberalismo versus democracia. São Paulo: Boitempo, 2018.

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

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e financiamento das políticas sociais no contexto do federalismo brasileiro do século XXI. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, v. 2, p. 14-39, 2014.

SILVA, Mossicleia Mendes da. Sistema Único de Assistência Social: entre o desmonte e a condição de serviço essencial no contexto da pandemia. In: MOREIRA, Eliane; GOUVEIA, Raquel et al (orgs.) **Em tempos de pandemia. Propostas para defesa da vida e de direitos sociais**. Rio de Janeiro: UFRJ/ Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Escola de Serviço Social, 2020. E-book disponível em <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/12346/1/EMoreira.pdf>. Acesso em: 20 maio 2025.

SILVA, Mossicleia Mendes; MAURIEL, Ana Paula Ornellas. A política de assistência social no governo Bolsonaro: um panorama do desmonte *In*: MARANHÃO, Cesar.; ALVES, Gláucia. Lelis.; RODRIGUES, Mavi. **Capitalismo contemporâneo: crise e barbarização da vida social**. v. 4. Uberlândia: Navegando Publicações, 2023. Disponível em: <https://www.editoranavegando.com/capitalismo-contemporaneo> . Acesso em: 9 jun. 2025.

SILVEIRA, Jucimere Isolda.; LOPES, M. H. Carvalho. Sistema Único de Assistência Social em tempos de Covid-19: aprofundamento do desmonte e agenda política. *In*: BRAGA, I. A.; FRANÇA, R.M.S. de; COSTA, T.C.M. (orgs.). **Diálogos e vivências com o SUAS em tempos de COVID19**. – Teresina: EDUFPI: Cancioneiro, 2020.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático**. São Paulo: Boitempo editorial, 2012.

## Notas

<sup>1</sup> Um tributo é regressivo à medida que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte, ou seja, a regressão ocorre porque prejudica mais os contribuintes de menor poder aquisitivo. O inverso sucede quando o tributo é progressivo, pois aumenta a participação do contribuinte à medida que cresce sua renda. Isso significa mais progressividade e justiça fiscal, pois arcam com maior ônus da tributação os cidadãos em condições mais favoráveis de suportá-la, isto é, aqueles que têm maior renda” (Salvador, 2014, p.09).

<sup>2</sup> No ano de 2004 o valor de 4,25% do PIB correspondia à R\$49,4 bilhões, sendo que desse montante R\$42,5 bilhões foram obtidos pela Seguridade, ou seja, 85% do total do superávit.(Behring, 2008).

<sup>3</sup> Esse total é a soma de todos os Decretos de corte implementados pelos governos entre 2011 e 2016 (antes do impeachment): 2011 R\$50 bilhões; 2012 R\$55 bilhões (-5,47bi da educação; -1,93bi da saúde); 2013 R\$ 38 bilhões; 2014 R\$44 bilhões; 2015 R\$69,9 bilhões; 2016 R\$44,6 bilhões; Fontes: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2011/02/governo-anuncia-corte-recorde-de-r-50-bilhoes-no-orcamento-de-2011.html> ;<http://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2012/02/cortes-no-orcamento-federal-de-2012-atingem-ciencia-e-meio-ambiente.html> ;<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/07/governo-anuncia-corte-adicional-de-r10-bi-em-gastos-publicos-em-2013-5.html> ;<https://veja.abril.com.br/economia/governo-anuncia-corte-de-r-44-bilhoes-no-orcamento-de-2014/> ;<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/05/governo-bloqueia-r-70-bi-em-gastos-em-2015-e-ve-retracao-de-12-no-pib.html> ; <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/05/governo-bloqueia-r-70-bi-em-gastos-em-2015-e-ve-retracao-de-12-no-pib.html> .

<sup>4</sup> A CPMF era composta por pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), dotações orçamentárias, doações e grandes fortunas.

<sup>5</sup> Disponível em PORTARIA Nº 2.362, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2019 – Blog Rede SUAS . Acesso em 09 de junho de 2025.

<sup>6</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2022/06/bolsonaro-deturpa-base-de-dados-do-bolsa-familia-e-auxilio-brasil.shtml>.